



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **GRADO EN DERECHO**

**Departamento Derecho Público**

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacio-  
nales

# **AYUDA HUMANITARIA Y COOPERACIÓN CÍVICO- MILITAR**

**Curso 2014 / 2015**

**Elsa Fernando Gonzalo**

**Dirigido por Juan Manuel Bautista Jiménez**

**Salamanca, Junio 2015**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Departamento Derecho Público**

**Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Inter-  
nacionales**

**AYUDA HUMANITARIA Y COOPERACIÓN  
CÍVICO-MILITAR**

**HUMANITARIAN ASSISTANCE AND CIVIL-  
MILITARY COOPERATION**

**Nombre de la estudiante: Elsa Fernando Gonzalo**

**e-mail de la estudiante: [elsafergon@usal.es](mailto:elsafergon@usal.es)**

**Tutor: Juan Manuel Bautista Jiménez**

## RESUMEN

La afirmación de la “responsabilidad de proteger” como nuevo concepto en las relaciones internacionales, los nuevos tipos de conflictos y las renovadas operaciones complejas de paz presentan un nuevo escenario humanitario para el comienzo de siglo. En el cual los elementos civiles, que desarrollaban tradicionalmente el trabajo de asistencia humanitaria, se han visto llamados a cooperar con los elementos militares. La relación entre ambos agentes no siempre fue fácil ni fluida. Para facilitar el trabajo, los actores elaboran diferentes documentos o directrices programáticas que suponen la afirmación de los principios de imparcialidad independencia, colaboración, neutralidad, último recurso, cuyo contenido se examina en el presente trabajo. Finalmente se examina la aplicación de dichos principios en un caso concreto, el país de reciente creación Sudán del Sur, quedando de manifiesto las dificultades prácticas de la cooperación, así como la necesidad de profundizar en este campo.

**PALABRAS CLAVE:** Responsabilidad de proteger, asistencia humanitaria, cooperación cívico-militar, imparcialidad, directrices.

## ABSTRACT

The assertion of "responsibility to protect" as a new concept in international relations, new types of conflicts and the renovated complex peace operations have altered the humanitarian arena. Thereby, the scenario has changed; Civilian agencies, which traditionally developed the work of humanitarian assistance, have been pushed to cooperate with the military elements. The relationship between the two agents has never been easy or fluent. In order to facilitate the work, both actors develop different documents or programmatic guidelines. Within these documents, the affirmation of the principles of impartiality, independence, cooperation, neutrality or last resort was the main topics. The content of the documents is examined in this work. Last, the application of those principles in a particular case, the country's newly established Southern Sudan, is examined. The practical difficulties of cooperation become clear, as well as the need to delve into the matter.

**KEYWORDS:** Responsibility to protect, humanitarian assistance, civil-military co-operation, guidelines, impartiality.

# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN:	3
II. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	5
1. Del humanitarismo a la Carta Naciones Unidas.	5
2. Las operaciones de mantenimiento de la paz.	7
3. La intervención humanitaria y la responsabilidad de proteger.	9
4. Concepto actual y contenido de la asistencia humanitaria.	12
III. EL PAPEL DE LA FUERZA ARMADA EN LA ASISTENCIA HUMANITARIA. COINCIDENCIAS Y DISCREPACIAS EN LA COOPERACIÓN CIVIL-MILITAR.	16
1. Resolución 46/182 de la Asamblea General	17
2. Coordinación cívico-militar	19
3. Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas	21
3.1 Mención especial al principio de último recurso	24
3.2. Utilización de escoltar militares o armadas para convoyes humanitarios Documento de debate y directrices no vinculantes	25
3.3. Intercambio de información	27
4. Postura de las Organizaciones Internacionales	28
4.1. “Postura común sobre el rol de las fuerzas militares internacionales de mantenimiento de la paz en la provisión de asistencia humanitaria.”	30
IV. APLICACIÓN PRÁCTICA: SUDÁN DEL SUR	33
1. Situación Humanitaria actual	34
2. Directrices de coordinación entre actores humanitarios y la UNMISS	36
3. Realidad y desafíos	38

V. CONCLUSIONES .....	40
VI. BIBLIOGRAFÍA .....	42
1. Monografías y obras colectivas: .....	42
2. Artículos en revistas científicas .....	44
3. Fuentes electrónicas .....	45
VII. ANEXOS .....	46

## **I. INTRODUCCIÓN:**

Los últimos años del Siglo XX han conocido cambios fundamentales en lo político (desmantelamiento del bloque soviético), en lo económico (“globalización”) y en lo social (nuevas realidades vinculadas a la conectividad que ofrece Internet). Cambios que no siempre han sido tan positivas como suele creerse. Las amenazas terroristas y la criminalidad organizada se han incrementado a nivel global, los Estados Fallidos han proliferado, los conflictos con tintes religiosos o étnicos parecen reverdecer, al tiempo que la frontera de niveles de desarrollo humano norte/sur comienza a hacerse más y más trágicamente visible.

El viejo movimiento de solidaridad que representaba el humanitarismo activo (al menos desde Solferino y la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja), al margen de los Estados, no dejó de desarrollarse. Las Organizaciones No Gubernamentales ganaron importancia, presencia y actividad en todas las ocasiones en que se presentaron crisis que amenazaban a poblaciones civiles sometidas a los nuevos riesgos. Al tiempo, las nuevas realidades fueron configurando un diferente papel para las Fuerzas Armadas internacionales tal como las vimos organizarse y actuar desde el término de la II Guerra Mundial.

Las nuevas realidades (formas de conflicto y nuevas amenazas, nueva mentalidad sobre la “seguridad”, nuevas necesidades para la asistencia humanitaria) necesariamente habrían de plantear, no sólo una doctrina interna sobre el papel de las Fuerzas Armadas, sino también la formulación, por parte de la Comunidad Internacional y sus Organizaciones, de una doctrina que evoluciona, a lo largo de las últimas décadas, desde el principio de no injerencia y la ayuda humanitaria, a las intervenciones de mantenimiento y restablecimiento de la paz, y la afirmación de la llamada “responsabilidad de proteger” como una más de las tareas de contribución a la pacífica convivencia de los pueblos. El papel de la opinión pública, y la inmensa fuerza de los medios en su configuración, parece haber sido decisivo en tal cambio de escenario, aunque no tanto en la configuración del papel que corresponde a los diferentes actores involucrados.

En la práctica, la necesidad de socorrer a la población civil, una vez aceptadas las premisas de la responsabilidad de proteger, ha desbordado el protagonismo del viejo

humanitarismo y ha situado sobre el terreno a agentes de diferente mentalidad, diferentes estructuras y diferentes finalidades propias<sup>1</sup>. Acertar en el modo en que sus esfuerzos confluyan y no resulten contradictorios, ha requerido cierta *doctrina* que, extraída del Derecho Internacional Humanitario y de las experiencias pasadas, ha permitido configurar a nivel de Organizaciones Internacionales (Naciones Unidas), movimientos humanitarios globales (Comité Internacional de la Cruz Roja) y Estados, un conjunto de principios que son hoy los que organizan la colaboración cívico-militar en tales misiones de asistencia a la población civil.

Un breve examen de tales principios, así como de las divergencias existentes y de la utilidad de los documentos en que cada actor ha plasmado sus principios de acción y la práctica de los mismos en experiencias concretas, es el objeto de este trabajo. Para ello se examina (II) la evolución seguida desde dos diferentes perspectivas: Del humanitarismo a la responsabilidad de proteger (la evolución internacional), y de la construcción de la paz y asistencia humanitaria (cooperación cívico-militar sobre el terreno). Posteriormente este punto se expone desde la perspectiva de Naciones Unidas y de diversos organismos humanitarios, como agentes más relevantes (III), y finalmente se desarrolla el contenido fundamental de la doctrina de Naciones Unidas en materia de cooperación cívico militar, a través de su misión en Sudán del Sur (IV).

---

<sup>1</sup> Las diferencias culturales y doctrinales entre el mundo político, el humanitario y el militar son un punto común en las exposiciones al uso sobre la cooperación cívico militar humanitaria. Vid. RANA, R.: “Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility?” *International Review of the Red Cross*, No. 855, p. 567.

## II. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

### 1. Del humanitarismo a la Carta Naciones Unidas.

Aunque la semilla del humanitarismo puede situarse en distintos momentos según los autores, no puede dudarse de la aportación fundacional de Francisco de Vitoria<sup>2</sup> y sus referencias al “*ius gentium*” y el “*totus orbis*”, por que implican que la soberanía de cada Estado tiene su limitación por el hecho de estar integrado en una comunidad de naciones ligadas por solidaridad y por obligaciones recíprocas en bien de la comunidad internacional<sup>3</sup>. Durante el siglo XVII Europa es devastada por la guerra de los treinta años pero a su vez surgen movimientos filantrópicos de ayuda a combatientes, que amplían su actuación incluso a víctimas civiles. De igual manera en el siglo XVIII el humanitarismo se ve apartado por la creciente preocupación por la guerra, el “*ius ad bellum*”, o el intentar aclarar cuando recurrir a la guerra. En clave de humanitarismo práctico contemporáneo, un momento destacable es la Batalla de Solferino (1859), más especialmente el impacto que esta tuvo en Henry Dunant. Siendo este momento el germen de creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR en adelante) e inspirador de la mayoría de las ONG’s que hoy conocemos. Es este momento a su vez el inicio del humanitarismo moderno, entendido este como puramente humanitario y desvinculado de cualquier matiz religioso.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> En *Relecciones sobre los Indios y el Derecho de Guerra*, (Espasa Calpe, Madrid 1975) se encuentra algún texto de F. de Vitoria por nota de su discípulo Francisco Trigo ( *De la lección en que se trata si guerrear es siempre pecado mortal*, p.25) que niega al Rey vencedor y triunfante la represalia contra civiles inocentes: “*Por lo tanto yo afirmo que una vez obtenida la victoria en la guerra en la que lícitamente peleaban no es lícito matarlos si no temiese un peligro de su parte... Suponiendo que el Rey de España pusiese sitio a Bayona y sus ciudadanos se defendieran lícitamente, el Rey de España, caso de ocuparla no podría matarlos sino temiese un peligro inminente por parte de ellos*”

<sup>3</sup> CARRILLO SALCEDO, J.A. *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, TECNOS, Madrid, 1991, pp. 21-26.

<sup>4</sup> REY MARCOS F., THIEUX L. NUÑEZ VILLAYERDE, J.A. *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, 2007, pp. 3-5.



La necesidad en la guerra sobrepasaba los usos reglados de la misma, menoscabando los logros conseguidos en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907<sup>5</sup>, donde fue muy activo el CICR. A través de un mecanismo sin fuerza ejecutiva, como es el de los convenios internacionales, se buscaba potenciar la solución pacífica de las controversias internacionales. Como aspecto positivo, sin embargo, a raíz de las ideas vertidas en dichas Conferencias, surgieron varios planes y propuestas de gobiernos para el establecimiento de una corte de justicia internacional que culminarían la creación de la Corte Permanente de Justicia Internacional, en 1921, auspiciada por la Sociedad de las Naciones.

La creación de la Sociedad de las Naciones en 1919<sup>6</sup> fue otro eslabón, aunque se seguía manteniendo *el derecho de las naciones a la guerra*, permitió cierto avance, en cuanto que establecía ciertos trámites *procesales*, aunque carecía de disposiciones materiales relativas al uso de la fuerza. No es hasta el 27 de agosto de 1928, con la firma del Pacto Briand-Kellogg, cuando se condena y renuncia firmemente a la guerra como instrumento de política y solución de controversias. Se trataba de un acto aquejado de muchas deficiencias, como la falta de un sistema de sanciones o de un mecanismo específico y claro de solución pacífica de controversias.

No fue hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, y sus devastadoras consecuencias, que la Comunidad Internacional fue consciente de la necesidad de crear una Organización internacional efectiva dotada de competencias reales en materia de paz y seguridad. Es 1945, tras la Conferencia de San Francisco, y la Carta de Naciones Unidas, aparece ésta organización con la misión de “*preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra*”. En lo sustantivo, se proclama la prohibición absoluta del uso de fuerza armada por parte de los Estados como forma de conducirse en la política internacional, salvo casos de legítima defensa.

Por otra parte, se producía una doble instrumentalización del uso de la fuerza, el cual era solo legítimo en casos de legítima defensa o cuando esta era llevada a cabo por la

---

<sup>5</sup> Importantes por su referencia a la solución pacífica de las controversias y al creación de la “Corte Permanente de Arbitraje”, incluyendo a su vez otros métodos de arreglo pacífico, como los buenos oficios y la mediación.

<sup>6</sup> Pacto de la Sociedad de las Naciones, Versalles el 28 de junio de 1919, del cual destaca el artículo 12.

comunidad internacional en su conjunto, decisión esta última tomada por el Consejo de Seguridad en base a las exigencias de la seguridad colectiva<sup>7</sup>.

Paralelamente al proceso de formación e instrumentalización de las Naciones Unidas y sus instituciones subordinadas, se producía la codificación del Derecho Internacional Humanitario, en la cual jugó un papel vital el ya muy activo CICR. La <sup>8</sup>protección de los derechos humanos que esta organización desarrollaba discurría desde la provisión de bienes básicos durante y después del conflicto, hasta el fomento al desarrollo de un marco legal mínimo que protegiera la dignidad de las personas. Desarrolló a su vez principios ilustrados en los cuatro Convenios de Ginebra relativos a los conflictos armados internacionales, donde se consagran las normas humanitarias básicas que deben observarse en todo conflicto independientemente del tipo que sea<sup>9</sup>. Aunque esta plasma-ción por escrito del derecho internacional humanitario fue completada por Protocolos Adicionales y regulación en materias concretas (armas químicas, minas anti persona, protección de los niños), no supusieron más que nuevos instrumentos de “*soft-law*”, ya que hasta los años 90 no existieron las primeras condenas formales por violación de Derecho internacional.

## **2. Las operaciones de mantenimiento de la paz.**

Es en este contexto histórico, político y jurídico, en el cual van surgir, tras la aprobación de la Carta de Naciones Unidas, las Operaciones de Paz. Con el nacimiento de un sistema de seguridad colectiva, se autoriza a las Naciones Unidas a “pacificar”

---

<sup>7</sup> IGLESIAS VELASCO A.. *Las operaciones de mantenimiento d la paz: Concepto, evolución histórica y características ( 1948-2002)*,UAM ediciones, 2003, p.53.

<sup>8</sup> El principio del respeto de la persona humana está en la base de todos los Convenios de Ginebra. Si, hasta 1949, sólo se había formulado en los Convenios en favor de los militares, esto no se debía a su condición de militares. Por encima de esta circunstancia, dicho principio se refiere a la persona por su sola condición de ser humano, sin consideración de uniforme, deber de fidelidad, raza o creencia; sin consideración incluso de los compromisos que la autoridad de la que depende haya podido contraer en su nombre o en su favor. Vid. PICTET J. (CICR) :Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional” , Plaza & Janés Editores, Colombia S. A., 1998.

<sup>9</sup> Así pues, están prohibidos, en cualquier tiempo y lugar: el homicidio, la tortura, los castigos corporales, las mutilaciones, los atentados contra la dignidad personal, la toma de rehenes, los castigos colectivos, las ejecuciones efectuadas sin juicio previo y todos los tratos crueles y degradantes ( Artículo 3 común a los Convenios). Las personas protegidas deberán siempre poder beneficiarse de la actividad de una Potencia protectora, del Comité Internacional de la Cruz Roja o de cualquier otra organización humanitaria imparcial.( artículos 9 y ss. del Cuarto Convenio).

conflictos. Aunque poseen ciertas diferencias y su status jurídico ha evolucionado, podemos afirmar que los capítulos VI, VII y VIII de la Carta dieron origen a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, término creado por la práctica ya que no se recoge expresamente en el texto. Resulta obvio decir que la fuerza militar de Naciones Unidas se compone por efectivos de los distintos Estados Miembros<sup>10</sup>

La Carta establecía un sistema de seguridad colectiva de prevención de conflictos y abogaba por mantener la paz incluso de manera coercitiva.<sup>11</sup> Pero no estableció en sus primeros años ni los tratados especiales ni los mecanismos efectivos para formar una fuerza militar común. La solicitud del Consejo ante la Guerra de Corea<sup>12</sup>, no fue atendida por los Estados, y de igual forma, el proceso se vio trabado en numerosas ocasiones<sup>13</sup> por la falta de unanimidad en la Asamblea y la consiguiente imposibilidad de aplicar el artículo VII de la Carta.

Las operaciones que se conocerán como de “mantenimiento de la paz”(OMP) se enmarcan a medio camino entre los capítulos VII y VIII de la Carta, ya que son algo más que “arreglo pacífico de las controversias” y algo menos que “medidas coercitivas”<sup>14</sup>. Su objetivo fue descrito como “*rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales a través de la presencia pacificadora y preventiva de las Naciones Unidas sobre el terreno*”. El artículo 1 de la Carta parece también amparar estas acciones en base a la prevención y *eliminación* de amenazas a la paz<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Carta de Naciones Unidas, Artículo 43: 1. *Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad (...) las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.*

<sup>11</sup> Artículo 39 Carta Naciones Unidas.

<sup>12</sup> Vid. CARRILLO SALCEDO J.A., *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, Madrid 1991, pp. 97-128. Vid. PANIAGUA R., La guerra de Corea y el conflicto del golfo Pérsico: dos supuestos prácticos del uso incorrecto de una fuerza armada desde Naciones Unidas, *Anuario internacional CIDOB*, 1991. Vid, Repertorio de la práctica seguida por los órganos de Naciones Unidas. *Comentario al artículo 11 Vol 1*, Nueva York, 1956, p.318.

<sup>13</sup> A modo de ejemplo, Hungría (1956), Líbano (1958) o El Congo (1960).

<sup>14</sup> VILLASANTE PRIETO J.L., “Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo”, SANTAMARIA DEL POZO, J. (Dir): *La cooperación entre lo civil y lo militar*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid 2007.

<sup>15</sup> En la llamada “Diplomacia Preventiva de los Conflictos”. Vid. RAMCHARAN, B.: “*La diplomacia preventiva en las Naciones Unidas Crónica ONU*, Vol. XLVIII No. 2 2011, julio 2011.

Las OMP clásicas (comprendidas entre 1948 y 1980) se caracterizan por la existencia de consentimiento mutuo y cooperación con el Estado en cuyo territorio se desarrollan, y de todas las partes en conflicto<sup>16</sup>. El recurso al uso de la fuerza será excepcional y sólo admitido en casos de legítima defensa. Por último, se trata de acciones regladas por los principios de imparcialidad y neutralidad (tanto de la Fuerza Armada, como de los Observadores.)

El concepto de Operaciones de Paz evolucionó en ciertos casos hacia “operaciones de imposición de la paz” (Irak, Somalia, Afganistán) con base plena en el capítulo VII, con carácter coercitivo (“...*todas las medidas necesarias*”). Así, es ilustrativa la división, según su concepción del uso de la fuerza en 3 tipos de OMPS<sup>17</sup>: En primer lugar las integradas por militares desarmados (observadores); en segundo lugar las compuestas por fuerzas armadas autorizadas para usar la fuerza únicamente en legítima defensa; y, por último, las formadas por militares dotados de armamento y autorización expresa para el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa.

### **3. La intervención humanitaria y la responsabilidad de proteger.**

Casi paralelamente a la creación de la OTAN, se iniciaba el periodo denominado como Guerra Fría, y aunque el humanitarismo iba calando entre la sociedad, los Estados continuaban las violaciones en masa de los derechos humanos de manera impune de punta a punta del globo (descolonización de África, guerrillas latinoamericanas, conflicto étnicos...). En este momento las Naciones Unidas se veían con las manos atadas por esta guerra sin cuartel y el problema cruel de reconocer Gobiernos y víctimas. Durante este periodo de tiempo, la problemática humanitaria se vio subordinada a la lucha política. Igualmente y debido a la preponderancia del principio de soberanía de los Estados y la inactividad internacional, el CICR parecía tener el monopolio *de iure* y *de facto* en el envío de ayuda de emergencia y asistencia humanitaria.

---

<sup>16</sup> GONZALEZ ALONSO L.N.(Dir.),GARRIDO MUÑOZ A.( Coor), *Unión Europea y el Multilateralismo eficaz ¿ Un compromiso consistente con Naciones Unidas?* , Iustel, 2011, pp.21-33.

<sup>17</sup> Castor M. DIAZ BARRADO. M y VACAS FERNÁNDEZ, F. :“ Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz en Naciones Unidas, *Anuario de Derecho Internacional* XXI ,2005, pp.273 y ss.

No obstante, un nuevo contexto internacional parecía imponerse al acercarse el final de la Guerra Fría. Los conflictos internacionales tradicionales, se han visto reducidos desde entonces, siendo mayoritarios ahora los conflictos intraestatales o internos, que se vieron acompañados por un aparente entusiasmo, no exento de inconvenientes, ante la posibilidad de reactivar el sistema de seguridad colectiva. El nuevo riesgo pareció bascular hacia la posibilidad de que el uso de la fuerza, legitimado para Estados parte de la Carta, pudiese ser puesto al servicio de intereses particulares de las Grandes Potencias.

Entre los aspectos positivos de la reciente evolución, destaca el éxito de las OMP basadas en los requisitos tradicionales, así como la ampliación de roles y competencias en las nuevas misiones. Entre otras funciones, se amplían las competencias en vigilancia en procesos electorales o plebiscitarios. Esta modalidad incorpora no ya solo personal militar, sino, de forma numéricamente relevante, personal civil y una estructura especializada en procesos electorales.

Una de las grandes novedades de los años 90 es, además de todo aquello, la introducción del elemento humanitario, esto es, un despliegue de medios civiles y militares orientado a proteger a la población civil, especialmente frente a las graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario y, en particular, frente a la limpieza étnica. En cierto modo, esto supone la superación del tradicional concepto del “derecho de asistencia” que los Convenios de Ginebra habían encomendado al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y, posteriormente, a la Agencia de Naciones Unidas de Ayuda a los Refugiados (ACNUR). Asistencia que se va a convertir en misión específica de las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas. Ello nos permite abordar el espinoso tema denominado “*derecho/deber de injerencia humanitaria*” como reglamentación institucional de actividad para asegurar el respeto de los derechos humanos, lo que muestra una fuerte confrontación con los principios de no intervención y no injerencia en los asuntos internos.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>. Vid. WELSH M. J, *Humanitarian intervention and international relations*, Oxford 2006, pp. 32-40. Vid. NARDIN T., WILLIAMS M. “Traditional just war theory and humanitarian intervention”, *Humanitarian intervention*, Nomos XLVII, 2006. Vid. DUPUY, R.J. “Droit d’ingérence et assistance humanitaire en AAVV”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*. Estudios en Homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco, Madrid, Tecno, 1993, pp. 273-279.

Autores como Mario BETTATI o Bernard KOUCHNER impulsaron este nuevo concepto teórico. Su fundamento recae en la imposibilidad de justificar como asunto interno las violaciones sistemáticas realizadas por un Estado a su población civil. Se articulaba este “deber” de injerencia como solución a las crisis humanitarias<sup>19</sup>.

Por el contrario, el concepto de intervención humanitaria no encajaba con el sistema instaurado en la Carta de Naciones Unidas. Se entiende esta intervención como la intervención armada de un Estado en el territorio de otro para poner fin a violaciones graves y masivas de los derechos humanos que se están produciendo en el territorio. Esta afirmación tan genérica conlleva riesgos ya que puede servir de pretexto para otras intenciones políticas o económicas, por la que la doctrina de manera general rechaza este tipo de intervención.<sup>20</sup>

El rechazo y la dificultad de implantar este derecho o deber condujeron a reorientar la cuestión hacia una idea de responsabilidad común o colectiva ante tales crisis humanitarias y violaciones sistemáticas de derechos humanos. La interdependencia cada vez más marcada de los Estados, el desarrollo de los derechos humanos y la emergencia de un principio de solidaridad permiten concluir que hoy los Estados ya no gozan del “derecho a la indiferencia”.<sup>21</sup>

La expresión «responsabilidad de proteger»<sup>22</sup> apareció por primera vez en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), establecida por el Gobierno del Canadá en Diciembre de 2001. En 2004, Kofi ANNAN, por aquel entonces Secretario General de UN, hace suya la expresión que es definida como: *“una responsabilidad colectiva internacional ejercida por el Consejo de Seguridad por la que se autorizaba a la intervención militar como último recurso en caso de genocidio*

---

<sup>19</sup> Véanse con carácter general: SANDOZ Y., Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos? , Revista Internacional de la Cruz Roja, 1/05/1992 ó TORRELLI M., ¿De la asistencia a la injerencia humanitaria? Revista Internacional de la Cruz Roja, Junio 1992, pp. 245-266.

<sup>20</sup> Sobre los casos prácticos de Timor, Kosovo o Afganistán véase: “The politics and practice of humanitarian intervention”, *Humanitarian intervention and international relations*, Oxford, 2004, pp. 71-160.

<sup>21</sup> SANDOZ Y., “Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿De qué hablamos?” *Revista Internacional de Cruz Roja* 1/5/1992.

<sup>22</sup> Extractamos, en lo que sigue la información disponible en NU Programa Divulgativo sobre el Genocidio en Ruanda, en <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>, on line 20 de Mayo 2015.

*y otras matanzas a gran escala y graves violaciones del derecho humanitario, que los gobiernos soberanos hubiesen demostrado no poder o no querer evitar.”*<sup>23</sup>

La Cumbre Mundial de las Naciones de 2005, aceptando la primaria responsabilidad de los Estados en la protección de sus individuos<sup>24</sup>, señaló no obstante que cuando un Estado no cumpla esa responsabilidad, todos los Estados (la «comunidad internacional») *tendrán la responsabilidad de ayudar a proteger a la población amenazada de esos crímenes. La comunidad internacional deberá estar dispuesta a adoptar medidas colectivas «de manera oportuna y decisiva», por medio del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*<sup>25</sup>

Se establecieron criterios para autorizar el uso de esta fuerza<sup>26</sup>, entre otros la gravedad del daño o la amenaza, el agotamiento de opciones no militares, el concepto de “último recurso” y el criterio de fondo de que las consecuencias de la acción no fueran más lesivas que las de inacción.

De igual manera el Informe de 2009 del Secretario General enmarca los 3 pilares de la llamada RtoP: Es Responsabilidad del Estado proteger a su población del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y de incitación a ellos; es, a su vez, función de la comunidad internacional alentar a los estados a cumplirlos y prestar asistencia. Esta misma comunidad debe usar los medios diplomáticos humanitarios y pacíficos para proteger a la población de esos crímenes, *si es evidente la falta de protección*, deben acudir a las medidas colectivas conforme a la Carta de Naciones Unidas.

#### **4. Concepto actual y contenido de la asistencia humanitaria.**

A partir de los años 90 son diversos los factores a analizar en torno a la asistencia humanitaria, aunque la influencia de estos depende de la postura que se adopte. Dentro

---

<sup>23</sup>Vid. <sup>23</sup> Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, Establecida esta para responder a la cuestión *¿Debe la humanidad intervenir con fines humanitarios?* En <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>, on line 21 de mayo 2015. Vid. Objetivos del Milenio. Informe acogido por la Asamblea General (Naciones Unidas Doc. A/59/565).

<sup>24</sup> Falta de protección que se constató en los casos de Rwanda o la exYugoslavia.

<sup>25</sup> Vid. los documento de la Cumbre en <http://www.un.org/spanish/summit2005/>.

<sup>26</sup> Vid, sobre el uso de la fuerza y la postura de la Unión europea, “La Unión Europea y la responsabilidad de proteger”, GONZALEZ ALONSO L.N.(Dir.),GARRIDO MUÑOZ A.( Coor), *Unión Europea y el Multilateralismo eficaz ¿ Un compromiso consistente con Naciones Unidas?* , Iustel, 2011.

de los estudios en Relaciones Internacionales la vertiente *realista* afirma que los cambios sociales y políticos tras la guerra fría ayudaron a crecer a las organizaciones humanitarias (el pensamiento de la guerra fría condicionó las políticas internacionales de las superpotencias y tras esta, fueron las relaciones entre los Estados las que impulsaron el crecimiento de las organizaciones humanitarias). La vertiente *institucionalista*, en cambio, resta importancia al fin de la guerra fría, entendiendo que el crecimiento de las organizaciones humanitarias trae razón de un crecimiento lento de las instituciones, la opinión pública y la sociedad internacional.<sup>27</sup>

En cualquier caso, no puede negarse el gran crecimiento en el número de ONG's<sup>28</sup>, integradas como actores críticos con la Administración, que son formalmente agentes privados pero cuyos objetivos son públicos. Se acabó, pues, el monopolio que hasta ahora tenía Cruz Roja Internacional en el envío de ayuda humanitaria. Otras organizaciones como *Intermon Oxfam*, *Save the Children* o *MSF* han adquirido ya alcance y capacidad de distribución y prestación de asistencia humanitaria a nivel internacional. Igualmente es partir de la década de los 90 que toman un papel relevante en el juego los medios de comunicación, que aunque son a su vez impulsores de la globalización, como aspecto negativo favorecen el llamado “efecto CNN”<sup>29</sup>. Es en esta década igualmente cuando empieza la fusión entre acción política y humanitaria y se otorgan competencias humanitarias a las fuerzas armadas internacionales.

Considerando indisociables la paz y la seguridad del individuo y su relación con el desarrollo<sup>30</sup>, se introduce el término de asistencia humanitaria, cuyo propósito es en

---

<sup>27</sup> ABRISKETA J., *Derechos Humanos y acción humanitaria*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Bilbao, 2004 p. 59-62

<sup>28</sup> En 1989 dichas ONG's suministraron 180.000 toneladas de ayuda humanitaria; en 1991 la cifra ascendió a 450.000. HARRIS J. (ed) *Politics of humanitarian intervention*, Printer Publishers, Londres, 1995, p. 72

<sup>29</sup> *Diccionario de acción humanitaria*, Universidad del País Vasco, HEGOA, 2006. Se refiere a este concepto de la siguiente manera “ya los grandes medios se han convertido en un actor relevante de la ayuda humanitaria, tienen capacidad para condicionar las agendas de gobiernos, agencias y ONG. Consiste en que la comunidad internacional sólo actúa ante aquellos desastres que son noticia: su cobertura por parte de los medios provoca una movilización de la opinión pública que genera el estímulo político necesario para actuar, mientras que otras crisis de las que no se informa quedan en el olvido”.

<sup>30</sup> “Sin la paz el desarrollo es imposible; sin el desarrollo los derechos humanos son ilusorios y sin los derechos humanos, la paz no es más que violencia” DUPUY R.. “Security in the Twenty-first Century and the Culture of Peace.” What Kind of Security, UNESCO, Paris, 1998.



primer lugar salvar vidas y proveer a la población de unos mínimos indispensables a los cuales no puede acceder. Se distingue, para un mejor análisis entre *asistencia directa*, *asistencia indirecta* y *prestación de servicios*.<sup>31</sup>.

La asistencia directa engloba el contacto directo, la asistencia médica, el transporte de personas, las entrevistas a refugiados y la relocalización de familias. Como indirecta se entiende el transporte de material, la construcción de refugios o campos o labores de limpieza de minas anti-persona. Por último, como prestación de servicios, se engloban aquellas actividades no tan visibles pero que facilitan el trabajo y mejoran el nivel de vida como puede ser la reconstrucción de infraestructuras.

Entre otros, son objetivos de la asistencia humanitaria en primer lugar, la provisión de bienes y servicios básicos para garantizar la subsistencia y aliviar el sufrimiento, entendiendo como tales la provisión de alimentos, agua potable y atención sanitaria. De igual forma, en segundo lugar, se busca contener el crecimiento de la vulnerabilidad de la población así como evitar la desestructuración económica. Finalmente, se ha de garantizar la protección y seguridad física de los afectados y contribuir al respeto de la dignidad personal y los derechos de los afectados. De forma más novedosa algunas organizaciones han asumido competencias para *denunciar y servir de voz* en casos de violaciones masivas de derechos humanos<sup>32</sup>. Incluso ya de manera multidisciplinar, la acción humanitaria también sirve para *informar a la opinión pública* de la situación política de los Estados.<sup>33</sup>

En conclusión, citando a Bernard KOUCHNER<sup>34</sup>, co-fundador de Médicos Sin Fronteras: "*El humanitarismo clásico protege a las víctimas y acepta las masacres como una realidad. El humanitarismo moderno no acepta tal cosa, su ambición es evitar tales masacres*". Y es de esta nueva concepción de la que surgen nuevos riesgos, entre otros el de acabar dando lugar a un *humanitarismo de Estado* o, incluso, en "humanitarismo

---

<sup>31</sup> Según *Humanitarian Civil-Military Coordination, A Guide for the Military*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Civil-Military Coordination Section V 1.0, July 2014. Sus términos reales son: Infrastructure Support, Indirect Assistance y Direct Assistance.

<sup>32</sup> Tanto para llevar casos ante las instancias internacionales que permitan su postulación, como de servicio legal a las poblaciones, información, denuncia, seguimiento de procedimientos, etc.

<sup>33</sup> ABRISKETA J., *Derechos Humanos y acción humanitaria*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Bilbao, 2004, p.62-65.

<sup>34</sup> Véase con carácter general, BETTATI, M. y KOUCHNER, B. (ed): *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir?*, Denoël, Paris, 1987 ó BETTATI, M.: *Le droit d'ingérence. Mutation de L'ordre International*, Ed. Odile Jacob, Paris, 1996.

armado” (véanse los anuncios de las Fuerzas Armadas en los que las imágenes *humanitarias* se aproximan más a la publicidad de una ONG que a la de un ejército).

La presencia de distintos actores en la “arena humanitaria” no viene sino a reflejar la creciente preocupación por las condiciones de humanidad del resto de la población, pero a su vez puede conllevar distintos problemas, tanto logísticos como efectivos. A modo de ejemplo, los principios operacionales de las fuerzas militares (subordinación y posicionamiento a favor de una de las partes en conflicto) pueden suponer un importante obstáculo, sobre el terreno, para un *humanitarismo de principios*. Por lo tanto cualquier mecanismo cooperativo que se establezca debe dotarse de principios eficaces que destaquen, en la práctica, la neutralidad, imparcialidad y humanidad, ya referidos por el CICR anteriormente, pero plasmados a nivel internacional en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas. De igual forma las consiguientes directrices caso a caso elaboradas tanto por UN como por las organizaciones humanitarias, deben tener como eje principal el respeto mutuo y la precisa finalidad de la misión.

### **III. EL PAPEL DE LA FUERZA ARMADA EN LA ASISTENCIA HUMANITARIA. COINCIDENCIAS Y DISCREPACIAS EN LA COOPERACIÓN CIVIL-MILITAR.**

Admitiendo que los agentes humanitarios ya no son los únicos proveedores de asistencia humanitaria, debe analizarse el rol de la fuerza militar, ya sea nacional o internacional. Ambos agentes, civiles y militares<sup>35</sup>, deben ser conscientes de la complejidad práctica que supone cooperar. De igual manera deben ser conscientes de la “obligación” de cooperar con el fin de mejorar las condiciones de la población afectada. Este trabajo conjunto, denominado de responsabilidad compartida puede variar desde la mera coexistencia hasta la cooperación efectiva.

Los agentes militares deben conocer los principios que rigen las organizaciones humanitarias, así como ser conscientes del conocimiento y aceptación por la población local de la que estas suelen gozar. Igualmente la complejidad de las redes de asistencia humanitaria no debe ser ignorada ya que puede estar compuesta por ONG’s Internacionales o sus filiales locales, u ONG’s locales totalmente independientes, así como estar compuestas por trabajadores locales o foráneos.

Sin olvidar que una coordinación civil-militar eficaz y consistente ha de ser una responsabilidad compartida, crucial para la salvaguardia de los principios humanitarios y el espacio operativo humanitario, el problema en el conflicto de principios humanitarios y militares es real. La posición de los agentes humanitarios es clara, la asistencia humanitaria y las directrices el suministro de la misma no pueden desviarse o desorientar al espacio humanitario de sus principios básicos de imparcialidad e independencia (en una clara afirmación de su compromiso con los principios y valores consagrados en los

---

<sup>35</sup> En lo sucesivo, se entiende como agente humanitario: Agente civil, ya sea nacional o internacionales de las Naciones Unidas u ajeno a ellas, gubernamentales o no gubernamentales, consagrados los principios humanitarios y comprometidos con actividades humanitarias. Se entiende como agente militar: las fuerzas militares oficiales, es decir las fuerzas militares de un Estado o una organización regional o internacional que están sujetas a una cadena de mando jerárquico y pueden estar armadas o desarmadas, y ser gubernamentales o no gubernamentales. Puede incluir un amplio espectro de agente como fuerzas militares locales, nacionales, tropas de mantenimiento de la paz de naciones Unidas, observadores militares internacionales, fuerzas de ocupación y otras tropas organizadas oficialmente. No se entiende como tal para el análisis a los grupos armados no estatales, fuerzas militares privadas o mercenarios. *Relación entre los componentes civil y militar en las emergencias complejas*, IASC, 2004.

Convenios de Ginebra y sus diversos Códigos de Conducta<sup>36</sup>). Lo cual no quiere decir que las ONG's se posicionen a favor del "humanitarismo minimalista" o defiendan una postura aislacionista.<sup>37</sup> Mientras los organismos humanitarios luchan contra los intentos de instrumentalización por parte de los Estados o las Organizaciones Internacionales, por su parte los agentes militares responden normalmente a intereses políticos y están sujetos a una férrea disciplina de mando.

Establecido el contexto general, diversos documentos han plasmado la necesidad de coordinación y serán objeto de un breve análisis. A saber, la Resolución 46/182 AG y sus consecuencias (1,2), *Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas* (IASC,2006) (3). Por último en lo relativo a la postura de las organizaciones internacionales ( 4) se analizan dos documentos: *Policy Framework for CARE International's Relations with military forces*, (CARE, 2009) y "*Postura común sobre el rol de las fuerzas militares internacionales de mantenimiento de la paz en la provisión de asistencia humanitaria*" (SCHR,2010).

## **1. Resolución 46/182 de la Asamblea General**

La Resolución 46/182 fue adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1991. En líneas generales, crea un marco para la asistencia humanitaria y establece una serie de directrices para la coordinación en la misma. Así, cuando la comunidad internacional provee asistencia de emergencia, es guiada por esta resolución, denominada de "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas".

Esta Resolución fue impulsada por su propio contexto histórico; durante la Guerra del Golfo la asistencia humanitaria adoleció de duplicidades, descoordinación y falta de eficacia. Este ejemplo práctico no vino sino a poner de relieve la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y organización, con el mandato específico de mejorar

---

<sup>36</sup> Código de Conducta para la Ayuda humanitaria elaborado por el CICR en 1994, o a nivel general el Proyecto Esfera (1998) que contiene la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas, aprobado por la mayoría de las organizaciones internacionales.

<sup>37</sup> "*Que el humanitarismo no entre en el debate sobre la licitud de la guerra no quiere decir que la justifique y mucho menos que la legitime. Tampoco quiere decir que las organizaciones humanitarias o los trabajadores humanitarios sean ajenos o vivan de espaldas a los factores causantes de las guerras y solo se preocupen de sus consecuencias.*" REY MARCOS, F. "Los dilemas éticos del humanitarismo", Icaria Editorial, Colección Más madera nº 34, Barcelona, 2003.

la eficiencia en la asistencia a la población afectada. Pese a los éxitos que esta y otras Resoluciones de la Asamblea tuvieron<sup>38</sup>, autores como Carillo Salcedo hacen referencia a la imprecisión de las mismas, al no enunciar con claridad que existe el derecho humano de las víctimas a recibir asistencia, ni el deber de los Estados a autorizar en todo caso el paso de la asistencia. Esta ambigüedad, puede derivar en ineficacia.<sup>39</sup>

Gracias a esta Resolución fue latente también la necesidad de creación de un órgano que coordinara la asistencia humanitaria, así en 1992 fue creado el Departamento para Asuntos Humanitarios, convertido en 1997 en la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios (OCHA en adelante por sus siglas en inglés). Organismo que es el mayor impulsor de documentos y directrices relativas a la coordinación civil-militar, ya sea en emergencias complejas, desastres naturales o conflictos armados.<sup>40</sup>

Aunque en 1971 se creó el rol de Coordinador del Socorro de Desastres, no es hasta 1992 que la Asamblea General refuerza el sistema de respuesta ante emergencias complejas o desastres naturales. Es en este mismo año cuando se estructura en órganos principales: Por un lado el Coordinador de ayuda a emergencias, en íntima conexión con el fondo rotativo de emergencias. Existe otro órgano con un papel muy activo, el Comité permanente entre organismos (IASC en lo sucesivo).

Todos ellos fueron creados con el fin de mejorar la coordinación y el carácter institucional del Departamento de asuntos Humanitarios, instalado en Nueva York y Ginebra. Posteriores reformas modificaron su denominación, así como se realizó una reestructu-

---

<sup>38</sup> Resolución 45/100 de la Asamblea General de 14 de diciembre de 1990 “*Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia*”, Resolución 43/131 de la Asamblea General de 8 de diciembre de 1988 “*Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares*”: que manifestaron 3 consecuencias : la tendencia a la integración de la ayuda humanitaria en la actividad de la ONU, la necesidad y urgencia de prestar el acceso a las víctimas y la necesidad de consentimiento para la entrada de ayuda<sup>38</sup> ABRISKETA J., *Derechos Humanos y acción humanitaria*, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, Bilbao, 2004, p. 95-103.

<sup>39</sup> CARRILLO SALCEDO, J.A. “Mayoría y acuerdo general en el desarrollo progresivo del Derecho Internacional”, en *REDI*, vol. XX, 1967, p.12.

<sup>40</sup> La Oficina también ofrece formación a ambos actores sobre las directrices a seguir para una mejor provisión de la ayuda y el apoyo militar en operaciones humanitarias. Entre las competencias atribuidas a este organismo se encuentran: evaluar las necesidades, realizar acciones, gestionar fondos, elaborar informes y facilitar la coordinación civil-militar en la provisión de asistencia humanitaria. De igual manera trabaja para fortalecer las habilidades estatales en gestión de crisis, se realizan análisis de vulnerabilidad, planes de contingencia, sistemas de alerta temprana e incluso se busca movilizar el apoyo de redes regionales.

ración con el fin de mejorar la previsibilidad, responsabilidad y colaboración en el sistema de respuesta humanitaria internacional<sup>41</sup>.

## 2. Coordinación cívico-militar

El tema que nos atañe es el uso de medios militares para apoyar o suministrar la acción humanitaria (*Use of Military and Civil Defence Assets* en la terminología interna), del cual expondremos unas líneas generales para más tarde analizar los documentos específicos.

La interacción entre los diversos actores busca facilitar el acceso a esta ayuda, preservar la seguridad de la propia ayuda y de los trabajadores humanitarios, así como proteger a los civiles. Luego no se debe confundir la cooperación con las acciones unilaterales llevadas a cabo por los contingentes militares sobre el terreno. Estas acciones de tinte “humanitario” suelen ser llevadas a cabo por los llamados *Quick Impact Project*, proyectos de menor envergadura como pueda ser la reconstrucción de un colegio, pero que no son no son humanitarias ni deben confundirse nunca con la asistencia humanitaria imparcial basada en las prioridades y necesidades de la comunidad.<sup>42</sup>

No debemos olvidar que las situaciones a la que se ligan serán distintas, en caso de conflicto armado o ambiente hostil vigente surgen nuevos problemas, ya que puede perderse el matiz de imparcial que se propugna de toda ayuda humanitaria. No debemos olvidar de ninguna manera que una coordinación civil-militar eficaz y consistente ha de ser una responsabilidad compartida, crucial para la salvaguardia de los principios humanitarios y el espacio operativo humanitario.

La falta de una distinción clara puede poner en riesgo tanto la seguridad, como el acceso a esta ayuda humanitaria, la coordinación cívico militar realizada por la ONU a través de su sección del OCHA busca, entre otras funciones, áreas en las que la interacción sea posible. Como ejemplo, las misiones integradas de NU de mantenimiento de la paz buscan un camino de trabajo común entre los contingentes militares y lo humanita-

---

<sup>41</sup> Como dato general, a fecha 2012 la Oficina coordinaba 8,78 mil millones de dólares en programas humanitarios, asistiendo a 54 millones de personas afectadas por crisis humanitarias (Datos extraídos de [www.unocha.org](http://www.unocha.org), a fecha 1 junio de 2015).

<sup>42</sup> Estos proyectos, entre otros son habitualmente referidos como parte del proceso “*win hearts and minds*”.

rio. La Sección de Coordinación Cívico Militar (CMCS por sus siglas en inglés) ayuda a los actores humanitarios en base a las directrices de actuación, que serán examinadas más adelante, a crear en cada contexto unas guías específicas de gestión conjunta de la emergencia. Entre sus funciones se incluye la formación de personal, el asesoramiento y la preparación en coordinación cívico militar.<sup>43</sup>

La fuerza militar puede contribuir a la acción humanitaria mediante su habilidad para movilizar y desplegar de manera efectiva y rápida activos y personal como respuesta a una solicitud específica. Aunque no debemos olvidar que en todo caso la presencia militar responderá siempre a alguna motivación política, hecho que confronta el núcleo de la asistencia humanitaria basada en la neutralidad y que se abstiene de posicionarse en el conflicto subyacente.

El debate sobre las relaciones humanitario-militares, resalta una vez más la necesidad de un documento vinculante sobre las posiciones las agencias humanitarias civiles y los militares en crisis humanitarias. Desde 1990 las agencias han mantenido un interés y preocupación por el aumento de movimiento militar al espacio humanitario tradicional. Diversos documentos, todos ellos sin fuerza jurídica vinculante han ido haciéndose eco de posibles vías de cooperación o instaurando los pasos a seguir.<sup>44</sup>

De igual manera el personal humanitario debe ser consciente de los problemas que esta colaboración supone para su protección, asunto que también ha sido atendido en diversos textos legales.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Formación a nivel global, tanto para los equipos humanitarios como militares, con el fin de que cada uno adquiera conocimientos y habilidades sobre el otro, mejorar la comunicación y en su caso interactuar de forma efectiva sobre el terreno. Preparación de personal cualificado para ejercer como coordinador cívico- militar de UN. Igualmente asesora a la comunidad internacional sobre las necesidades humanitarias relacionadas de las operaciones de socorro o de asistencia humanitaria. Además junto con el Subsecretario general y el coordinador del socorro de emergencia, publican una guía operativa para la comunidad internacional.

<sup>44</sup> Entre otros destacan: *Relación entre los componentes civil y militar en las emergencias complejas* (IASC,2004) y *Utilización de escoltas militares o armadas para los convoyes humanitarios*(IASC,2001) *Directrices sobre la utilización de recursos militares para socorro en casos de desastre o Directrices Oslo*( OCHA,2006).*Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*,(IASC,2003)

<sup>45</sup> Aunque existe un marco legal de protección para el personal de organizaciones humanitarias, constituido por las Convenciones de Ginebra (1949) junto con sus Protocolos Adicionales (1977) y la Convención sobre seguridad del personal de UN (1994), el riesgo de confusión es innegable. Aunque la supuesta inmunidad se refuerza, en el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja, existiendo referencias expresas a la protección otorgada por el emblema de la Cruz Roja o la Media Luna Roja.

### 3. Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas

Este documento es de vital referencia ya que supuso la primera recopilación de instrumentos humanitarios básicos sobre la relación entre los componentes civil y militar en situaciones de emergencia compleja.<sup>46</sup> Fue elaborado por el Comité Permanente de Organismos y las Naciones Unidas. Este documento vino a reunir y revisar los documentos previamente mencionados así como a instaurarse como una verdadera guía de actuación. Abarca la utilización de recursos militares y de la defensa civil de las Naciones Unidas por los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados en apoyo de actividades humanitarias. Incluye principios, conceptos y procedimientos. Respecto a su condición jurídica una vez más el derecho internacional muestra su talón de Aquiles, al ser este un documento no vinculante para los Estados y el cual simplemente *“insta a los Estados Miembros y a las Organizaciones a utilizar los principios y procedimientos”*. Aunque en todo caso sí hace referencia a las obligaciones y responsabilidad de los Estados bajo el derecho internacional humanitario. Entre otras, deberán facilitar el suministro rápido de ayuda, equipo y personal, y disponer de todos los medios para la protección de los mismos.

Es necesario para un buen entendimiento de las Directrices establecer una definición de emergencia compleja. El propio Comité Permanente de Organismos (IASC por sus siglas en inglés), define este término como una crisis humanitaria circunscrita a un país, región o sociedad en la cual a raíz de un conflicto, ya sea interno o externo, se ha producido un considerable debilitamiento de poder. Dicha situación exige una respuesta internacional que supera las atribuciones del mandato, programa, u organización de Naciones Unidas existente en el país. Como elemento extra no se deben olvidar las características propias de estas situaciones, que suelen conllevar desplazamientos masivos de persona, daños a gran escala en la propia economía de la sociedad y obstáculos a la regeneración o la asistencia por motivos políticos. Es lógico que estas situaciones requieran de una respuesta humanitaria a gran escala, siendo más que nunca necesaria una

---

<sup>46</sup> Ver Prefacio, *Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas*, IASC, revisión 2006.



respuesta integrada, compleja y conjunta de todos los actores presentes. El fin último debe ser evitar el sufrimiento en la medida de lo posible, así como ayudar y proteger a la población.

En la actualidad, con el incremento en el número de las llamadas emergencias complejas, se incrementa el número de ocasiones en las que los agentes humanitarios deben recurrir al personal militar para llegar de manera efectiva a las poblaciones. Se produce así una participación de la fuerza militar en la prestación de ayuda directa<sup>47</sup>. De igual modo a nivel operacional se incrementa el número de misiones integradas complejas o equipos mixtos que diluyen las líneas entre lo civil y lo militar. Es en este contexto donde más que nunca debe observarse el derecho, los principios y normas internacionales. Una breve referencia debe denotar los puntos fuertes de cada actor. El componente militar posee más y mejores medios prácticos, es capaz de realizar un rápido despliegue tanto de personal como de equipos y posee un sistema logístico férreo. Los actores humanitarios por su parte tienen competencia en la identificación de los destinatarios, la distribución imparcial, supervisión y evaluación, y suelen tener una mejor aceptación por la sociedad civil.

En cuanto a los principios que deben orientar la utilización de recursos militares por actores civiles se hace referencia a los tan repetidos principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa<sup>48</sup>

De igual forma el hecho de actuar de manera independiente en este ámbito puede tener consecuencias a nivel general, la actuación de una sola organización (por ejemplo aceptar el uso de escolta) puede hacer peligrar la apreciación de neutralidad de todas las organizaciones de la zona. Es por ello que es necesario y eficaz un sistema integrado y un diálogo constante. Sugiere el documento "los trabajadores humanitarios jamás deben

---

<sup>47</sup> Ver nota 24.

<sup>48</sup> Humanidad: El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos. Neutralidad: Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades ni en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico. Imparcialidad: La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política. Independencia operativa: La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias. Definiciones obtenidas en [www.unocha.org](http://www.unocha.org), a fecha 1 junio 2015.

presentarse o presentar su trabajo como parte de una operación militar, y los efectivos militares deben abstenerse de presentarse a sí mismos como trabajadores humanitarios civiles.”<sup>49</sup>

Como ya se ha mencionado en este trabajo, la relación civil-militar puede ser gradual, variando desde la mera coexistencia hasta la cooperación plena. En los modelos de coexistencia no existen objetivos comunes o no resulta apropiado relacionarse. Los actores tratarán interferir lo mínimo posible en la actividad de la otra parte. Por otro lado, en caso de existir cooperación propiamente dicha, deberá existir una estrategia acordada y una responsabilidad compartida donde deben distinguirse claramente los ámbitos de competencia y responsabilidad de cada uno, siendo imprescindible mantener la independencia de la labor humanitaria.

La coordinación civil-militar independientemente del grado en el que se produzca, debe basarse en el compromiso de "no causar daño"<sup>50</sup>. Así los organismos humanitarios deben velar tanto a nivel político como operacional porque su actuación no dañe a la población u empeore el conflicto.

El documento hace referencia al uso de recursos militares y de la defensa civil por los organismos humanitarios de las Naciones Unidas ( a saber UNICEF, WFP, ACNUR, etc) así como a las normas operacionales para la utilización de otras fuerzas desplegadas. Sólo se realizará en este trabajo una breve referencia al proceso de solicitud; La sección de Coordinación civil militar tramita el pedido de RMDC de las Naciones Unidas, hace los arreglos necesarios con los Estados Miembro y realiza el seguimiento de la utilización de estos recursos por los organismos humanitarios de Naciones Unidas.<sup>51</sup> De igual manera el documento recoge otras cuestiones como el Código de conducta de los Cas-

---

<sup>49</sup> . *Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas*. IASC, revisión 2006, p.17.

<sup>50</sup> “Do no harm” en su redacción original definida como: Las organizaciones humanitarias deben asegurarse tanto en sus políticas y en sus niveles operativos que cualquier posible coordinación civil-militar no contribuirá a fomentar el conflicto, ni daño o poner en peligro a civiles, entre ellos, los beneficiarios de asistencia humanitaria.” *Directrices para Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias en la interacción con los militares, grupos armados no estatales y otros Actores de seguridad en Irak*, OCHA Agosto 2008.

<sup>51</sup> Vid. *Política de coordinación civil-militar del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz* (2002), o *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las NU en situaciones de emergencia complejas* ( IASC, 2003).

cos Azules o un resumen del mandato genérico del Funcionario de Coordinación civil-militar de las Naciones Unidas.<sup>52</sup>

Son campos susceptibles de coordinación la seguridad, el transporte, la logística, los servicios médicos y el intercambio de información entre otros. Aunque en la mayoría de ellos rige el principio de “último recurso” que requiere de una atención más detallada.

### **3.1 Mención especial al principio de último recurso**

En virtud del principio de último recurso los recursos militares y de la defensa civil<sup>53</sup> no deberán utilizarse en apoyo de actividades humanitarias salvo en casos excepcionales<sup>54</sup>. El uso de recursos militares debe solicitarse cuando no exista alternativa civil equivalente o la urgencia de la situación humanitaria requiera de apoyo inmediato. Esta interacción puede constar desde usos esporádicos de escolta armada a convoyes<sup>55</sup> o una interacción más visible como puede ser las operaciones conjuntas.

No debe olvidarse que los plazos de utilización deben estar claramente limitados. Igualmente debe evitarse la dependencia de los recursos militares ya que estos son normalmente temporales y pueden ser retirados por cuestiones políticas. Así mismo aunque los recursos permanezcan bajo autoridad militar, la operación debe estar bajo control de la organización humanitaria.

En torno al último recurso, se hace hincapié en la necesidad de realizar una evaluación exhaustiva para no menoscabar dicho principio ya sea para operaciones militares especial con fines de socorro, uso de escoltas, protección a personal, etc. Se pide enérgica-

---

<sup>52</sup> Este cargo en íntima colaboración con el Coordinador Residente de asuntos humanitarios de cada país prepara solicitudes de recursos, apoyará al personal de logística o supervisará los avances y establecerá diálogo con las fuerzas militares en el área. Vid. *Proyecto de funciones genéricas: Funcionario de Coordinación civil-militar (P/L4)* Febrero 2008 y *UN-CMCoord*, 2005.

<sup>53</sup> “Personal de socorro, equipo, suministros y servicios que prestan las organizaciones militares y de la defensa civil extranjeras. Igualmente bajo control de gobierno, la organización que desempeñe funciones enumeradas en el párrafo 1) del Art. 41 P.A. 1º a los Convenio de Ginebra 1949.” *Directrices de Oslo*, 1994.

<sup>54</sup> “*Directrices sobre utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*”, NU, Marzo 2003, Párrafo 7.

<sup>55</sup> Vid. “*Uses of military or armed escorts for humanitarian convoys-Discussion paper and non – binding guidelines*” IASC, 2001.

mente que la fuerza militar no sea la proveedora directa de asistencia humanitaria. Su papel debe ceñirse a crear un entorno de operaciones seguro en el cual se facilite la labor humanitaria, usando en caso de ser necesario medios diplomáticos y remover conciencias en la comunidad humanitaria internacional.<sup>56</sup>

### **3.2. Utilización de escoltar militares o armadas para convoyes humanitarios Documento de debate y directrices no vinculantes**

Cuestiones como el creciente número de víctimas entre el personal humanitario, o la evolución de la teoría militar respecto a prestación de servicios humanitarios, o la imprecisión a la hora de distinguir a los militares de los organismos humanitarios hacen necesario instaurar una doctrina sobre cuándo y cómo usar escoltas armados para el transporte de ayuda humanitaria. Aunque debe tenerse en cuenta la débil fuerza jurídica del documento, no debe olvidarse que el uso debe realizarse con moderación y sólo de conformidad con directrices claras. En este documento se plasman las directrices que la OCHA elaboró sobre la materia.

Las políticas sobre el uso de escolta armada son diferentes según los agentes humanitarios. Las organizaciones del sistema de Naciones Unidas se han manifestado a favor del uso solo en casos excepcionales. Admiten también el uso de escolta por empresas de seguridad que estará siempre sujeto a autorización del Coordinador de Asuntos de Seguridad. Por su parte las organizaciones humanitarias han adoptado diversas posturas aunque solo difieren en criterios de aplicación<sup>57</sup>. Existe consenso entre las organizaciones internacionales en que la aceptación de este y otros recursos debe basarse exclusivamente en criterios humanitarios.

El uso de escolta armada conlleva inevitablemente una asociación con el uso de la fuerza, uso que es caracterizado por muchos como contraproducente ya que en caso de no ser totalmente capaz puede hacer el sistema de ayuda más vulnerable aun, o puede consolidarse, de forma que se haga imposible operar sin tal fuerza, y ese no es el fin de la

---

<sup>56</sup> *Relación entre los componentes civil y militar en las emergencias complejas*, IASC, 2004, párrafo 44.

<sup>57</sup> STUDER M., “*The ICRC and civil military...*” art.cit.pp 382 y ss. Por su parte el CICR, excluye como principio general el recurso a la protección armada, aunque la admite para trasportes en lugares peligrosos o cuando no reste otra opción para posibilitar la actuación. Igualmente acepta la protección armada de instalaciones y personal por las fuerzas de mantenimiento de la paz.

cooperación. Aunque también existen situaciones en las que el uso de escoltas, hace que la capacidad de prestación crezca como pueden ser las situaciones de sitio, siempre que exista un diálogo con las fuerzas beligerantes, que pueden bloquear cualquier entrega.

Por normal general no se acudirá a la escolta armada, sólo se acudirá tras un análisis de la situación y si se cumplen ciertos requisitos. La autoridad local al mando no puede o no quiere garantizar un entorno seguro, la asistencia solo puede ser prestada utilizando tales escoltas y la no provisión de dicha ayuda supondría un sufrimiento inaceptable. Las escoltas disponibles tienen capacidad de disuasión creíble y tiene capacidad para prestar asistencia a los beneficiarios sin poner en peligro la seguridad de estos. Por último el uso de escoltas no debe comprometer a largo plazo la capacidad de la organización de llevar a cabo un mandato seguro y eficaz.<sup>58</sup>

El organismo competente para determinar si se cumplen estos requisitos será el Oficial Designado responsable de la seguridad del personal en el sistema de Naciones Unidas, que actúa a través del Coordinador de asuntos humanitarios este colabora con el resto de organismos luego se entiende que la decisión es conjunta. Deberá establecer contacto con las autoridades locales y examinar cuestiones como: ¿Quién proporciona la escolta? ¿Son las propias escoltas posible fuente de inseguridad? ¿Serán un elemento eficaz de disuasión? ¿Producirá su presencia un efecto contraproducente a largo plazo, o entorpecerá la prestación de ayuda posterior? Se sugiere también que exista una acción colectiva por parte de la comunidad humanitaria; es decir que se negocien previamente los procedimientos de composición de los convoyes, la utilización de armas, o la forma de actuar en caso de incidentes. Para asegurar la identificación humanitaria se sugiere la visibilidad de distintivos como “no weapons” o el distintivo de la organización humanitaria. Como último criterio reseñable se aboga por un enfoque común que permita negociar cuales eran las responsabilidades jurídicas del acuerdo, o si se podrán invocar los privilegios e inmunidades de naciones unidas, si se pagará al proveedor de la escolta y quien realizará dicho pago.

---

<sup>58</sup> *Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergencia complejas*. IASC, revisión 2006,p. 91.

### 3.3. Intercambio de información

El conocimiento del mayor número de hechos y factores posibles siempre otorgará una mejor visión el terreno sobre el que se actúa. Es por ello necesario establecer cuanto antes líneas de comunicación claras entre los agentes militares y civiles. Sin menoscabar la imparcialidad de las organizaciones humanitarias dicha información puede referirse a seguridad, ubicación de las actividades, tipo de actividades, desplazamientos de población, información posterior a un ataque o planificación conjunta. Para un correcto intercambio debe garantizarse la regularidad de la información antes y después de la operación. En este sentido se pronuncia igualmente el CICR, que se muestra dispuesto a intercambiar información siempre que esta no ponga en peligro la neutralidad y confidencialidad de las actuaciones. De manera general, el acopio de información es un asunto medular en la relación entre la labor humanitaria y el trabajo militar. Conforme suelen expresarlo a veces los militares, "*un oficial es en primer lugar y ante todo un oficial de servicios de inteligencia*". Pero para el CICR, la confidencialidad es, naturalmente, un factor limitante cuando se trata de proporcionar información<sup>59</sup>. Las fuerzas armadas de las Naciones Unidas por su parte se encuentran bajo la creciente presión de quienes configuran sus mandatos para que intercambien información con las organizaciones civiles y humanitarias, en gran medida como resultado de las críticas contra la UNOSOM y la UNAMIR por su incapacidad para compilar sistemáticamente información militar y política.<sup>60</sup> De igual manera se plantean cuestiones aun sin resolver como puede ser la verificación de la información o cómo medir el posible grado de injerencia que pueda tener cierta información en el conflicto subyacente.

---

<sup>59</sup> El CICR participa como observador en los foros CIMIC, intercambiando información sobre cuestiones humanitarias (...) La importancia de la transparencia, sin la cual la tensión entre los componentes políticos, militares, humanitarios y de otra índole de una relación cívico-militar llevaría inevitablemente a la confusión y a la incomprensión en determinados momentos. Un elemento fundamental en el establecimiento de un mecanismo de trabajo reside en el mutuo intercambio de información. No obstante, un obstáculo para ello podría ser la reticencia que demuestran ciertos organismos y organizaciones para comunicar información o recabar información de servicios de inteligencia. "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 30/06/2001,

<sup>60</sup> STUDER M. "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados" *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 30/06/2001.

#### 4. Postura de las Organizaciones Internacionales

Así como la OCHA establece directrices, los propios organismos humanitarios también redactan sus propios documentos<sup>61</sup>. Para este análisis hemos elegido el documento de la Organización CARE para ilustrar las directrices concretas de un solo autor y por otra parte el documento del Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (SCHR en lo sucesivo por sus siglas inglesas) con una visión conjunta. En “*Policy Framework for CARE International’s Relations with military forces*”, la Organización CARE<sup>62</sup> hace referencia al mismo término de cooperación cívico militar, al cual se refiere como CIVMIL, como el término usado por los agentes humanitarios para describir el diálogo esencial y necesario para proteger y promocionar los principios humanitarios. Sus principios organizativos básicos para la acción humanitaria son: distinción, imperativo humanitario, seguridad del trabajador, imparcialidad y consulta.

Respecto a la distinción, la propia organización debe asegurarse de que sus acciones y su propia identidad son claramente identificadas como autónomas y distintas de la fuerza militar. Igualmente cualquier acción debe estar comprometida al imperativo humanitario y no a cuestiones de agenda política.

El imperativo humanitario hace referencia a la obligación de la organización de asistir a todas las víctimas y verse limitado sólo por su propia capacidad para responder a una necesidad humanitaria. El imperativo humanitario está íntimamente ligado con el principio de imparcialidad, que obliga a proveer ayuda humanitaria sin consideración de raza, religión, nacionalidad o posición política.

El principio operacional de consulta hace referencia a la necesidad de establecer un diálogo apropiado y efectivo con los mandos militares. Pero no por ello deben confundirse los términos consulta y comunicación con colaboración y cooperación. Puede establecerse diálogo e intercambiarse información pero las actividades ser completamente autónomas.

---

<sup>61</sup> “*Oxfam International Policy Compendium on Multi-Dimensional military missions and Humanitarian Assistance*” o “*The ICRC and civil-military relations in armed conflict*” entre otros.

<sup>62</sup> CARE es una agencia internacional humanitaria fundada en 1945 en Estados Unidos que se define a su misma como no sectaria, imparcial y no gubernamental. Centra su lucha en la provisión de ayuda de emergencia y la lucha contra la pobreza en el mundo. En 2014, estaba presente en más de 90 países y prestó ayuda a más de 72 millones de personas. Datos extraídos en: <http://www.care-international.org>, a fecha 1 junio de 2015.

Se distinguen tres niveles en las posibles relaciones de la organización con los componentes militares. En primer lugar se realiza un análisis del contexto y se preparan los primeros planes de actuación. En segundo lugar se hace referencia al diálogo propiamente dicho. Operaciones y programas deben comunicarse para asegurar que la organización actuará de forma libre e independiente. La Organización reclama estar informada de cualquier avance militar o acción política que pudiera menoscabar o modificar el contexto de la población. Por último en el nivel 3, aparece como último recurso<sup>63</sup> la medida de cooperación con las fuerzas militares en temas humanitarios o la posibilidad de solicitar asistencia a estos.<sup>64</sup>

En todo caso cualquier decisión de trabajo conjunto con la fuerza militar debe ser estudiada individualmente y analizada por su potencial impacto en las obligaciones de la organización como agencia humanitaria, ya que esta abogará por el respeto de sus principios esenciales (como la libertad de movimiento de su personal, la libertad a la hora de identificar los beneficiarios en base a la necesidad, así como la libre información). Entre otros factores debe tenerse en cuenta, que se haya consultado la posibilidad de otras alternativas no militares y haya resultado la presencia de esta esencial para conseguir el objetivo de la misión de CARE. Las posibles consecuencias negativas tanto en seguridad como en percepción por la población civil también deben haber sido evaluadas correctamente. De igual manera ha de constatarse la emergencia y escala de la necesidad humanitaria. Bajo ningún concepto la colaboración puede conllevar una asociación entre CARE y violaciones del derecho internacional.

Este tipo de situaciones son calificadas como excepcionales, requiriendo un nuevo análisis si hay un cambio en las circunstancias. CARE igualmente reclama la necesidad de salvaguardar e implementar reglas de coordinación (CIVMIL) específicas para cada país.

---

<sup>63</sup> Ver: 3.1 Mención especial al principio de último recurso

<sup>64</sup> Son áreas susceptibles de cooperación y coordinación entre otros: apoyo logístico y de infraestructura, aseguramiento de zonas, aseguramiento del acceso a los beneficiarios y la protección o evacuación si es necesario de los trabajadores humanitarios o los beneficiarios.



En su Anexo, el documento distingue entre diversos escenarios operativos<sup>65</sup> siéndonos útil para el posterior análisis práctico el número 2: “conflicto armado en un territorio inestable con presencia de fuerzas de paz”. En este caso, la cooperación con la fuerza armada debe estar justificada por razones de seguridad o de acceso directo a la ayuda y asociado con imparcialidad efectiva. Con respecto a las partes militares en conflicto la actuación debe ser completamente fiel a los principios de independencia, imparcialidad y transparencia. En relación a las fuerzas militares de mantenimiento de la paz, el problema es que no siempre son entendidas por las partes en combate como unas fuerzas neutrales e imparciales. Este hecho puede entorpecer la visión de la población civil respecto de la organización, siendo la aceptación por la población uno de los factores que más ayuda al éxito de la operación de dicha organización en ambientes hostiles.

#### **4.1. “Postura común sobre el rol de las fuerzas militares internacionales de mantenimiento de la paz en la provisión de asistencia humanitaria.”**

Este documento es el resultado final del debate en el seno del Comité Directivo de Respuesta Humanitaria ( SCHR por sus siglas en inglés<sup>66</sup>), fue redactado por Save the Children y revisado por todos los organismos parte. En él se presenta una posición común de la mayoría de ONG’s sobre las relaciones cívico-militares, concretamente con las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en lo que concierne a asistencia humanitaria en situaciones de conflicto. Como instrumento de trabajo analiza entrevistas formales y conversaciones informales con una serie de organizaciones no gubernamentales, así como con las Naciones Unidas, constatando que existe un gran consenso alrededor de ciertos aspectos dedicados a las relaciones humanitarias-militares como son políticas generales y directrices especiales, pero que aún es necesario un amplio trabajo de campo y mayor disposición por parte de los actores.

---

<sup>65</sup> Escenario 1: Conflicto entre las fuerzas estatales y fuerzas anti-estatales organizadas, en ausencia de fuerzas externas de establecimiento de la paz (por ejemplo Nepal , Sri Lanka). Escenario 2: Conflicto similar al escenario 1 pero con presencia de fuerzas externas (por ejemplo Sierra Leona ( 1999-2005)).Escenario 3: Situación post-conflicto estable con la presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz. Escenario 4: Desastres naturales. *Policy framework for Care International*, 2009, pp. 9-11.

<sup>66</sup>Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) representa a las 9 mayores organizaciones u agencias humanitarias : CARE Internacional, Caritas Internacional, CICR, CICRMLR, Save the Children Alliance, Lutheran World Federation,Intermon Oxfam, ACT Alliance, y World Vision International.

Hace especial hincapié este organismo en la necesidad de definir los parámetros. Tomando las precisas palabras de Joelle TANGUY ( MSF): “ *Debe usarse el término intervención humanitaria para referirse a la acción civil, intervención militar para referirse a la acción militar y olvidarse de una vez de la falacia de los slogans de “humanitarismo militar” o intervenciones militar-humanitarias.*”

Las fuerzas militares internacionales de apoyo a la paz deben, en primer lugar, establecer y mantener el orden y la seguridad, proteger a los civiles y facilitar un acuerdo o solución para el conflicto. Dejando el “trabajo humanitario” para ser llevado a cabo por las organizaciones humanitarias, ya que uno de sus principios es el no actuar bajo las órdenes militares. Luego como ya se ha expuesto anteriormente, la fuerza militar no debe suministrar la asistencia directa de ayuda humanitaria, a no ser que se reúnan circunstancias excepcionales. Estas suelen aparecer cuando las agencias humanitarias no poseen la capacidad logística para alcanzar una respuesta rápida o a gran escala que llegue de manera efectiva y rápida a la población necesitada. Debe igualmente constatare la existencia relevante de necesidad de ayuda (que ha de haber sido determinado por las agencias, incluyendo Naciones Unidas). Deben ser lo más cortas posibles en el tiempo y tan pronto como sea posible debe ser trasladado su control de nuevo a los agentes civiles-humanitarios.

SCHR aboga para estos casos excepcionales por la necesidad de un análisis, siendo este más amplio que el análisis de último recurso formulado por CARE. Se plantea qué organización decidirá si los militares intervienen o no, así como la relevancia de la capacidad de respuesta y de rapidez. Los parámetros temporales de la operación igualmente deben ser definidos en la medida de lo posible. Se sugiere también un análisis independiente a posteriori sobre la efectividad de la intervención, qué costes ha tenido y cuál ha sido el impacto en la población.

Como ejemplo de actuaciones practicas:

1. El uso de convoyes militares o de seguridad para el personal es un caso excepcional<sup>67</sup>. Ha de plantearse siempre como último recurso y bajo circunstancias ex-

---

<sup>67</sup> En el año 2001, solo en 7 de las 22 emergencias complejas en las que OCHA estaba presente, se llevó a cabo el uso de convoyes militares o escoltas armadas de Naciones Unidas . “ *Use of military or armed escorts for humanitarian convoys, discussion paper and non-binding Guidelines* ” IASC,2001.

tremas. Siendo utilizados por ejemplo en situaciones puntuales, por ejemplo cuando es necesaria la escolta en fronteras nacionales (Pakistán, Afganistán).

Se acepta aunque no sea lo más deseable el uso de escolta en casos de “imperiosa necesidad”. Entendiendo como tal los casos en los cuales de no actuar, y aun siendo la vía militar la única posible, la población sufriría un sufrimiento inaceptable. También se autoriza su uso cuando la seguridad de la ayuda o del propio personal es puesta en peligro. En casos en los cuales el gobierno local es totalmente contrario a la entrada de la ayuda o se niega a proporcionar un ambiente seguro, por su conflicto con la soberanía nacional, se es más flexible. De nuevo se debe ser cauto ya que la independencia y la capacidad de la organización se pueden ver puestos en entredicho.

2. Otro de los ámbitos comunes es la información, en concreto su intercambio. En ningún caso el intercambio de información podrá poner en riesgo a la población o la seguridad misma de la organización humanitaria. Tanto ejércitos como organizaciones poseen información que podría ser útil a la otra parte. Normalmente se intercambiará información relativa a la seguridad, condiciones de transporte, uso común del espacio aéreo, datos estimatorios de la necesidad de ayuda...

## IV. APLICACIÓN PRÁCTICA: SUDÁN DEL SUR

La República de Sudán del Sur nace formalmente el 9 de Julio de 2011 tras un largo proceso de paz y una guerra enquistada durante más de 50 años<sup>68</sup>. El Acuerdo General de Paz firmado en 2005 por el Gobierno Sudanés y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés(SPLM) establecía un período de transición y ponía de relieve la necesidad de celebrase un futuro referéndum sobre la condición de dicho territorio. Dicho referéndum se celebró en 2011, obteniendo la independencia un resultado abrumador (99% de los votos). La aplicación del acuerdo fue respaldada por la Misión de Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS<sup>69</sup>).

La Resolución 1996 del Consejo de Seguridad del 9 de Julio de 2011 establece una nueva misión, la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) en principio por un año renovable y cuyo mandato consistía en consolidar la paz y seguridad y establecer las condiciones para el desarrollo de la región.

A finales de 2013 y principios de 2014, una crisis interna en la región produjo una gran escalada de violencia que tuvo consecuencias muy negativas para los derechos humanos y la situación humanitaria, ya de por si debilitada tras una larga guerra<sup>70</sup>. De igual manera la relación de UNMISS con el Gobierno empeoró, entendiéndose que la Misión no había sido imparcial y era contraria al Gobierno. A fin de dotar a la UNMISS de capaci-

---

<sup>68</sup> “No hay que olvidar que el conflicto entre las regiones norte y sur de Sudán es una parte, aunque muy importante, de los muchos problemas que asolan a un país donde el reparto de los recursos naturales está exageradamente desequilibrado y donde existen, desde su independencia en 1956, profundas diferencias sociales, confrontaciones interétnicas y problemas religiosos. Todo forma parte de una realidad mucho más compleja donde el gobierno de Jartum, cuya zona de influencia geográfica se identifica con el norte y centro del país, se ha enfrentado durante décadas a las regiones periféricas en una guerra por el control de los recursos, acentuando las diferencias tribales con su apoyo y aliento declarados a las tribus arabizadas frente a los no-árabes, ya fueran cristianos, animistas o musulmanes. GARCÍA ENCINA C., *La nueva República de Sudán del Sur*” (ARI), Real Instituto Elcano,2011..

<sup>69</sup> Establecida por la Resolución 1590 Consejo de Seguridad en 2005 su mandato duró 6 años y culminó con la finalización del período de transición acordado por el Gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación. El Consejo de Seguridad, a través de su resolución 1706 (2006) decidió ampliar el mandato de la UNMIS para incluir su despliegue en Darfur debido a los graves enfrentamiento raciales que allí se habían producido.

<sup>70</sup> El número de civiles que integraba las categorías “en situación grave” o “en situación de emergencia” en materia de inseguridad alimentaria ascendió de 1,1 a 3,2 millones. Además, alrededor de 500.000 desplazados necesitaban recibir con urgencia asistencia alimentaria básica, lo que significaba que peligraba la supervivencia de 3,7 millones de sursudaneses. En <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmiss/background.shtml> a fecha 5 junio 2015.

dad suficiente para hacer frente a la crisis, el Consejo de Seguridad, en su resolución 2132 de 24 de diciembre de 2013, aumentó temporalmente la dotación general de efectivos y agentes de policía de la Misión.<sup>71</sup> Esta decisión sirvió para fortalecer a la misión y garantizar la protección a los civiles.

Este refuerzo de los componentes militar y de policía de la UNMISS fue fundamental para fortalecer la capacidad de la Misión de salvar vidas y proteger a los civiles de más daños. Tras los ataques más de 85.000 civiles se refugiaban en los recintos de la UNMISS. Esta situación tan singular supuso nuevos retos para la misión que en coordinación con los actores humanitarios se esforzó por proporcionar asistencia suficiente a los desplazados internos.

Más allá del drama de los desplazados internos, se propuso una reorientación de la misión. Mediante la Resolución 2155 (2014) se recondujeron las prioridades del mandato de la UNMISS hacia la protección de los civiles, la vigilancia de los derechos humanos y el apoyo a la prestación de asistencia humanitaria. La Misión tuvo en su día rechazo por parte de la población, luego ahora aunaría esfuerzos por mostrar una estrategia totalmente imparcial hacia la partes. Esta nueva postura fomentaría las actividades de enlace y coordinación con el fin de mejorar los objetivos de la misión, entre ellos la provisión de asistencia humanitaria.

## **1. Situación Humanitaria actual**

Sudán del Sur, caracterizado como el país más joven del mundo, adolece de diversas lacras<sup>72</sup> El estigma de la guerra ha dejado más de dos millones de refugiados o despla-

---

<sup>71</sup> La resolución elevó la dotación provisional del componente militar de la UNMISS hasta los 12.500 efectivos y reforzó el componente de policía hasta 1.323(...) al tiempo que autorizó, de ser necesario y con sujeción al examen ulterior del Consejo, la generación de contingentes y activos complementarios. En <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmiss/background.shtml> a fecha 5 junio 2015.

<sup>72</sup> Más de un 90% de su población sobrevive con menos de 1\$ al día. Su economía, arraigada en la agricultura de subsistencia, se resiente de la sequía y las guerras. Según datos de Naciones Unidas, el 65% de la población debe caminar más de un kilómetro para acceder a agua potable y casi el 90% no tiene servicios de saneamiento adecuados. Vid. [www.icrc.org/es/where-we-work/africa/sudan-el-sur](http://www.icrc.org/es/where-we-work/africa/sudan-el-sur).

zados internos, violaciones masivas de derechos humanos, familias desestructuradas, campos arrasados y un Gobierno incapaz de hacer frente a la situación<sup>73</sup>.

Sobre el terreno organismos como el CICR<sup>74</sup>, Oxfam o MSF se esfuerzan en intentar remediar la situación. Sus actividades se orientan hacia el suministro de alimentos, agua y asistencia médica. Incluso el CICR está ayudando a los agricultores y ganaderos de las comunidades afectadas por el conflicto para intentar mantener sus medios de vida. La falta de adaptación a los fenómenos climáticos, así como las restricciones ejercidas sobre los recursos naturales son las causas principales de la pobreza, las cuales han alimentado el conflicto desde su origen y se han acentuando desde entonces. La población más afectada son mujeres y niños. Los que directamente sufren las consecuencias ligadas a la pobreza, hambrunas, enfermedades, privación del acceso a una asistencia sanitaria o a la escolarización.

Oxfam<sup>75</sup> ha estado trabajando en Sudán del Sur desde 1983, proporcionando ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto previo a la independencia, las sequías y las inundaciones. Sus líneas de trabajo giran en torno a la promoción del desarrollo agrícola, el establecimiento de infraestructuras que garanticen el acceso a bienes básicos y la educación constante para erradicar la pobreza.<sup>76</sup>

El sur de Sudán es una de las regiones menos desarrolladas del mundo. La nula capacidad del Gobierno para dar respuesta ante emergencias, y las dificultades económicas

---

<sup>73</sup> “El gobierno del sur de Sudán no ha sido capaz de asumir la prestación de servicios como la salud que ahora aportan las ONG y agencias de la ONU, por recortes en el presupuesto debido a previsiones a la baja en los ingresos del petróleo. Esto significa que las agencias humanitarias deben prestar más del 85% de los servicios de salud y casi la totalidad de los demás elementos clave de una red de seguridad.” *Plan de trabajo para Sudán: Naciones Unidas y sus Socios*, OCHA, 2010.

<sup>74</sup> Vid. <https://www.icrc.org/es/where-we-work/africa/sudan-el-sur>.

<sup>75</sup> “*Rescatar la paz en el sur de Sudán*” Informe conjunto, Oxfam, Enero 2010.

<sup>76</sup> Vid. <http://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/paises/sudan-del-sur>; entre otras funciones:

Facilitar acceso a fuentes de agua potable por parte de la población y promover una mejor higiene entre las comunidades para reducir al máximo los riesgos de diarrea, malaria y otras enfermedades ligadas al consumo de agua en mal estado que pueden llevar a desnutrición, especialmente entre los niños. Promover el desarrollo agrícola para garantizar que la población tiene un sistema propio para conseguir alimentos y oportunidades de futuro, más allá de la ayuda externa. Trabajar con la sociedad civil organizada para que sea capaz de exigirle al nuevo Gobierno que use los beneficios del petróleo (que representan un 98% de los ingresos del país) a erradicar la pobreza, con inversiones en acceso al agua, salud y educación.

u operacionales que encuentran las agencias humanitarias no hacen sino nutrir el potencial nuevo conflicto. La presencia de UNMISS es un hilo de esperanza para al menos intentar llegar a un mayor número de población, ya que el conflicto subyacente escapa a las competencias meramente humanitarias. El contexto de Sudán del Sur requiere una estrategia de coexistencia, en la cual se reduzca al mínimo la competencia entre los actores para que, trabajando en la misma área geográfica, exista el mínimo trastorno en la actividades de otros y se mantenga una clara distinción entre actividades humanitarias y militares. Dicha coordinación, consistente algunos casos en la coexistencia ya en otros en la plena coordinación requiere de una guía operativa, que fue desarrollada por el Grupo Asesor Civil-Militar que incluye representantes de la comunidad humanitaria y la propia UNMISS en Diciembre de 2013.

## **2. Directrices de coordinación entre actores humanitarios y la UNMISS<sup>77</sup>**

El objetivo del documento es aportar orientación operacional para las relaciones entre UNMISS, las agencias de la ONU y los organismos humanitarios presentes en Sudán del Sur. Se busca una coordinación eficaz a través de una guía estructurada que de solución a los problemas de cooperación en un contexto tan complejo. Se han de evitar conflictos entre los actores, fortalecer la coordinación de las actividades y preservar el espacio humanitario, sin menoscabar los principios que lo facilitar y el acceso a la ayuda. Las directrices se han desarrollado de forma conjunta por el Equipo Humanitario del País (HCT) y los Estados Parte de UNMISS. Y son aplicables a las respuestas humanitarias de las organizaciones y a la propia Misión. Las Directrices no se aplican ni en la organización interna de la propia Misión ni en la relación de los actores humanitarios con las fuerzas armadas estatales.

El objetivo de UNMISS es consolidar la paz y seguridad así como apoyar al gobierno local para que este lleve a cabo un gobierno democrático y eficaz. En su mayoría sus actividades responden a la protección y seguridad de las actividades humanitarias. Aunque no debemos olvidar que se trata de un mandato político, y que algunas de sus actividades pueden no ser vistas como neutrales. La propia Misión afirma que no tiene

---

<sup>77</sup> “Guidelines for the Coordination between Humanitarian Actors and the United Nations Mission in South Sudan” Humanitarian Country Team y UNMISS Senior Management, 6 Diciembre de 2013.

mandato para liderar la asistencia humanitaria directa. Sin embargo si lleva a cabo unilateralmente Proyectos de Impacto rápido (QIPs)<sup>78</sup>.

El actor humanitario está compuesto por las agencias de NU, ONG's y otros actores que llevan a cabo actividades humanitarias. Aunque sus capacidades y actividades difieran, todas son unánimes en la exigencia de aplicación de los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Las organizaciones humanitarias coordinan su trabajo a través del Humanitaria Country Team, liderado por el Humanitarian Coordinator y con el apoyo de la OCHA.

Antes de abordar cuestiones prácticas haremos una referencia procedimental. Normalmente OCHA representa a los actores humanitarios en las conversaciones formales, aunque ACNUR asiste a su vez como líder del grupo de protección y se invita al resto de organizaciones humanitarias. Para el correcto funcionamiento del sistema de cooperación se producirá una reunión diaria del Centro de Operaciones conjuntas (JOC) , reuniones mensuales del Grupo Técnico de protección de civiles, reuniones del Grupo de Alerta Temprana, reuniones periódicas del Grupo de trabajo de inmigración.

La máxima básica de la cooperación civil militar<sup>79</sup> es la distinción de competencias, funciones y roles entre los actores militares y civiles. Con el fin de prevenir que se difuminen las líneas entre la comunidad humanitaria y UNMISS, ambos deben garantizar la distinción de las actividades de cada uno en todos los niveles. El documento sugiere que nunca deben transportarse o almacenarse armas en las instalaciones humanitarias o medios de transporte. Por su parte la identificación de ambos actores debe ser fácil de distinguir tanto en personal, vehículos, aeronaves y suministros. Por último tanto las declaraciones públicas, como las estrategias, deben dejar claro el mandato de cada actor.

El uso de escolta armada o recursos militares (buques, aeronaves, vehículos) se entiende una vez más como de “último recurso”. En lo relativo al uso de escolta armada (*vid supra IASC Non Binding Guidelines on the Use of Armed Escors for Humanitarian Convoys*). Cualquier decisión de UNMISS en respuesta a estas solicitudes de los agen-

---

<sup>78</sup> UNMISS Quick Impact Project Guidelines, Marzo, 2012.

<sup>79</sup> Civil Military Guidelines in complex emergencies. IASC, 2006.



tes humanitarios será estudiada caso por caso, teniendo en cuenta los activos disponibles, las prioridades y los costes. Todas las solicitudes para el uso de los recursos de UNMISS o escoltas armados debe ser canalizada a través de los centros de coordinación (OCHA y JOC)<sup>80</sup>. Los agentes humanitarios son responsables de participar de forma bilateral con OCHA para determinar si una solicitud puede considerarse un último recurso. En su Anexo (*Escort flow chart (step by step process)*)<sup>81</sup> se especifica el modus operandi en la operación de uso de escolta armada.

Finalmente, la protección de civiles (PoC) es objetivo común de ambos actores, luego será necesario establecer mecanismos de cooperación eficaces que aseguren el intercambio oportuno de información bidireccional y el correcto funcionamiento del sistema de alerta temprana. De igual manera la coordinación en materia de protección debe incluir consultas regulares sobre estrategias, planes o directrices temáticas, así como la priorización de temas geográficos sin perder de vista la necesidad de distinción en las actividades.

### **3. Realidad y desafíos<sup>82</sup>**

Muchos actores humanitarios siguen desconfiando de los órganos de la UNMISS y de UN, particular por su falta de respeto a la necesaria distinción entre actividades militares e humanitarias. A pesar de la directriz clara que recomienda a las fuerzas de paz no participar en la asistencia directa de ayuda humanitaria, los contingentes militares de la UNMISS participan en actividades de socorro o servicios médicos, incluso en zonas de conflicto (Jonglei) lo que difumina la separación de roles. La falta de habilidades lingüísticas se cita con frecuencia como una limitación. Estos problemas están en parte relacionadas con la rápida rotación de personal (ya que los despliegues de tropas suelen tener una duración de 6 a 12 meses). Una encuesta realizada por el Grupo Asesor

---

<sup>80</sup> A nivel interno JOC remitirá las solicitudes de protección militar al mando militar general responsable de la coordinación civil-militar (J9). Si hay una situación en la que los convoyes humanitarios requieren escoltas armados durante un período prolongado de tiempo, el mando al cargo de operaciones militares (J3) manejará directamente la solicitud de escolta después aprobación inicial.

<sup>81</sup> Ver Anexo 3.

<sup>82</sup> En profundidad, FENTON W., LOUGHNA S. *The search for common ground: Civil-military coordination and the protection of civilians in South Sudan*. HPG Working Paper, December 2013. Boletín Humanitario para Sudán del Sur a fecha 15 junio 2015, habilitado para la consulta en: [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA\\_South\\_Sudan\\_BiWeekly\\_15\\_June\\_2015.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA_South_Sudan_BiWeekly_15_June_2015.pdf).

en cuestiones civil-militares (CMAG) a los actores humanitarios y el personal militar UNMISS destaca anomalías que requieren atención. El 60% de los actores humanitarios consideró que los militares de la Misión tenían un escaso conocimiento de los principios humanitarios y el 46% consideraron difícil acceder a un interlocutor apropiado. La mayoría de los trabajadores humanitarios "nunca había oído hablar de 'IASC o DPKO civil-militar' y sus documentos de referencia. La gran mayoría de los encuestados pensaba que los documentos de orientación son insuficientes.

Los resultados de la encuesta ilustran la brecha significativa en la comprensión entre los militares y los agentes humanitarios en Sudán del Sur. Los militares carecen de formación en los principios humanitarios, mientras que los agentes humanitarios desconocen la organización del mando militar o las vías de coordinación con estos. Sugieren los encuestados que es necesaria mayor difusión y entendimiento de las Directrices y Documentos.

Los propios miembros de la Misión se quejan de la limitación de recursos a su disposición (la misión no tiene tanques y los recursos de apoyo aéreo son muy limitados). Igualmente, con frecuencia se ven superados en número por los grupos armados a los que se enfrentan. Aunque se cuestiona si el problema es de cantidad de recursos o sobre el uso que se da a los mismos. Los entrevistados tanto de la ONU y las ONG insistieron en que UNMISS podría hacer más con sus recursos disponibles para mejorar la protección a civiles. Haciendo problema más complejo, no existe estrategia si seguir si son las propias fuerzas de Sudán del Sur las que representan una amenaza para la población, enquistando una vez más el problema de fondo del país.

## V. CONCLUSIONES

La relación entre los actores civiles y militares es hoy en día necesaria si se pretende auxiliar al mayor número de personas, con la suficiente rapidez e intensidad, en situaciones de crisis humanitaria de alguna complejidad.

Es necesario, igualmente eliminar toda ambigüedad en torno a las finalidades y competencias de cada actor, ya que una “militarización” del componente humanitario hace que pierda su matiz “imparcial”, característica que hace que la población tenga más simpatía hacia las organizaciones que hacia los ejércitos.

La creciente violencia utilizada contra los trabajadores humanitarios, los nuevos conflictos étnicos o religiosos ilustran un nuevo contexto más complejo si cabe, en el que la cooperación civil-militar en el terreno se vuelve necesaria. Aunque se insiste en que la acción humanitaria y la acción político-militar deben estar separadas, es sólo el actor militar el que puede brindar la seguridad necesaria para acceder a la población y proveer una asistencia segura y de calidad.

Un mal uso de los recursos militares o una falta de comunicación puede incluso entorpecer la ayuda humanitaria o hacerla inservible. Por ello, los documentos programáticos de ambos sectores instan a ambas partes a conocer realmente el funcionamiento de la otra y establecer vías concretas de coordinación. Ello requiere predisposición y voluntad por ambas partes. Sin embargo, aunque dichos documentos no son extensos, ni complejos, su conocimiento por parte de los actores o de la opinión pública es prácticamente nulo. No es muy útil que un militar desconozca completamente los principios humanitarios, ni que un trabajador de las agencias de ayuda desconozca los procesos a seguir para solicitar escolta o recursos militares. El caso analizado de Sudán del Sur es un claro ejemplo de esta ineficiencia. Aunque aún hay lugar para la esperanza, una misión joven como es la de Sudán, aun puede reconducirse y apostar por la difusión de estas directrices, la formación de su personal y el diálogo abierto.

Finalmente sería conveniente invertir en la publicidad de estos documentos, tanto entre los actores involucrados como entre la sociedad en general. Una sociedad civil que conozca los mecanismos y vías disponibles, puede ser un factor importante de presión

para los Estados y las Organizaciones, que verían mejorada su imagen si el trabajo conjunto funcionara de una manera más eficiente y clara.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

### 1. Monografías y obras colectivas:

ABRISKETA, J.: *Derechos humanos y acción humanitaria*. Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto, 2004.

ALSTON, P. (edr) : *Non-state actors and human rights*. Oxford University Press, 2005 (imp. 2006)

BELL, C.: *On the law of peace : peace agreements and the lexpacificatoria*. Oxford University Press, 2008

BETTATI, M. y KOUCHNER, B. (ed): *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir?*, Denoël, Paris, 1987

CARRILLO SALCEDO, J.A. *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 21-26

CLAPHAM, A.: *Human rights obligations of non-state actor*. Oxford University Press, 2006

DIAZ BARRADO C.M. (dir) : *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*. IUGM, Madrid 2006

FENTON W. ,LOUGHNA S. *The search for common ground: Civil–military coordination and the protection of civilians in South .HPG Working Paper, December 2013.*

FERRER LLORETT, J.: “La Unión Europea y la Responsabilidad de Proteger” en GONZALEZ ALONSO, L.N: (dir) y GARRIDO, A. (coord.) *La Unión Europea y el Multilateralismo eficaz*. Iustel, Madrid 2011.

FUENTES COBO I. : *Operaciones de paz para el siglo XXI* . Biblioteca virtual *del Centro de Estudios y Análisis de Seguridad de la Universidad de Granada*, España. (www.ugr.es)

GARCÍA ENCINA C., *La nueva “República de Sudán del Sur” (ARI)*, Real Instituto Elcano, 2011..

GONZÁLEZ, J. B., “Ejército-Organizaciones Humanitarias: una relación compleja” *Ejército y Sociedad*, 1999, pp. 72-78.

HUESA VINAIXA R.( coord.) : *Derechos Humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva, Intersección de sistemas*. Marcial Pons, 2008, pp. 32-50

IGLESIAS VELASCO A..*Las operaciones de mantenimiento d la paz: Concepto, evolución histórica y características ( 1948-2002)*,UAM ediciones, 2003, p.53

JACKSON, A., HAYSOM, S.: *The search for common ground: civil–military relations in Afghanistan, 2002–13*. Humanitarian Policy Group. Overseas Development Institute, 2013, London 2013

LERWILL,A.: “Civil-Military cooperation: a British view” en *Foreign Studies, Objective Doctrine*, nº 25-05, 2001, pp. 35- 43

WEBEL P.C., BARASH P.D, *Peace and conflict studies*, Sage 2014, p. 317-331

RAGGIO, B.: “Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias”. En SOLER I

Vid. RAMCHARAN, B.: “*La diplomacia preventiva en las Naciones Unidas Crónica ONU*, Vol. XLVIII No. 2 2011, julio 2011.

LECHA Y CARBONELL A., (edts) *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo*. CIDOB, Barcelona, 2007

NARDIN T., WILLIAMS M. “Traditional just war theory and humanitarian intervention”, *Humanitarian intervention*, Nomos XLVII,2006

REY MARCOS, F. *Los dilemas éticos del humanitarismo*, Icaria Editorial, Colección Más madera nº 34, Barcelona, 2003

SECRETARIA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: "Respeto del derecho humanitario internacional por las fuerzas de las Naciones Unidas", *DOC- ST/SGB/1999/13*

VILLASANTE J.L ”Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo”, SANTAMARIA DEL POZO, J. (Dir): *La cooperación entre lo civil y lo militar*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid 2007.

TORROJA MATEU H. “La asistencia humanitaria en la Organización de las Naciones Unidas. Fundamentos y perspectivas actuales.” *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 57, Nº 1, 2005, pp.573-575.

DUPUY, R.J. “Droit d’ingérence et assistance humanitaire”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Estudios en Homenaje al profesor Don Manuel Diez de Velasco, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 273-279.

REY MARCOS F., "Víctima de sus éxitos. Paradojas y contradicciones de la acción humanitaria en el mundo actual", *La protección de la dignidad de la persona y el principio de humanidad en el siglo XXI*, 2013.

GONZALEZ ALONSO L.N.(Dir.), GARRIDO MUÑOZ A.( Coor), *Unión Europea y el Multilateralismo eficaz ¿ Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Iustel, 2011, pp. 21-33

## **2. Artículos en revistas científicas**

BELLAL, A., G. GIACCA AND S. CASEY-MASLEN: “International Law and Non-State Actors in Afghanistan”, *International Review of the Red Cross*, vol. 93 issue 881. (2011).

CARRILLO SALCEDO, J.A. “Mayoría y acuerdo general en el desarrollo progresivo del Derecho Internacional”, *REDI*, vol. XX, 1967, p.12

DIAZ BARRADO C.M, y VACAS FERNÁNDEZ, F. :“ Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz en Naciones Unidas, *Anuario de Derecho Internacional XXI*, 2005, pp.273 y ss.

DURÁN CENIT M.E.: “Relaciones cívico militares en operaciones de paz: Casos de Bosnia y Kosovo”. *Centro de Análisis de Seguridad*. Universidad de Granada, <http://www.ugr.es/~ceas/>.

FERRER LLORET, J.: “La Unión Europea...”, en GONZALEZ ALONSO, L.N: (dir) y GARRIDO, A. (coord.) *La Unión Europea y el Multilateralismo eficaz*. Iustel, Madrid, 2011, pp. 12-56.

OXFAM, “*Rescatar la paz en el sur de Sudán*” *Informe conjunto*, Enero 2010.

SANDOZ Y., “Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿De qué hablamos?” *Revista Internacional de Cruz Roja* 1/5/1992.

STUDER, M.: “El CIRC y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados”. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 2001, n° 842, pp. 369 y ss.

TORRELLI M., ¿De la asistencia a la injerencia humanitaria? *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Junio, 1992.

RANA, R.: “Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility?” *International Review of the Red Cross*, No. 855, p. 567.

### **3. Fuentes electrónicas**

Boletín Humanitario para Sudán del Sur, habilitado para la consulta en: [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA\\_South\\_Sudan\\_BiWeekly\\_15\\_June\\_2015.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA_South_Sudan_BiWeekly_15_June_2015.pdf).

Guidelines for Coordination between Humanitarian Actors and the U.N. Mission in South Sudan en: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/A05%20Guidelines%20for%20the%20Coordination%20between%20Humanitarian%20Actors%20and%20the%20UNMISS.pdf>

Guidelines on Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief en [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20\(November%202007\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20(November%202007).pdf)

Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies – “MCDA Guidelines” en <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/ENGLISH%20VERSION%20Guidelines%20for%20Complex%20Emergencies.pdf>

Humanitarian Civil-Military Coordination :A Guide for the Military en <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN%20OCHA%20Guide%20for%20the%20Military%20v%201.0.pdf>.

Policy Framework for CARE International’s Relations with Military Forces en <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/CARE%20CIVMIL%20Policy.adopted%204%20June%202009.pdf>



Steering Committee on Humanitarian Response (SCHR) Position Paper on the role of international peacekeeping forces in the provision of humanitarian assistance en [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/SCHRposition%20paper%20on%20the%20role%20of%20international%20peacekeeping%20forces%20\(2004\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/SCHRposition%20paper%20on%20the%20role%20of%20international%20peacekeeping%20forces%20(2004).pdf)

Uses of military or armed escorts for humanitarian convoys-Discussion paper and non – binding guidelines en <http://reliefweb.int/report/world/use-military-or-armed-escorts-humanitarian-convoys>

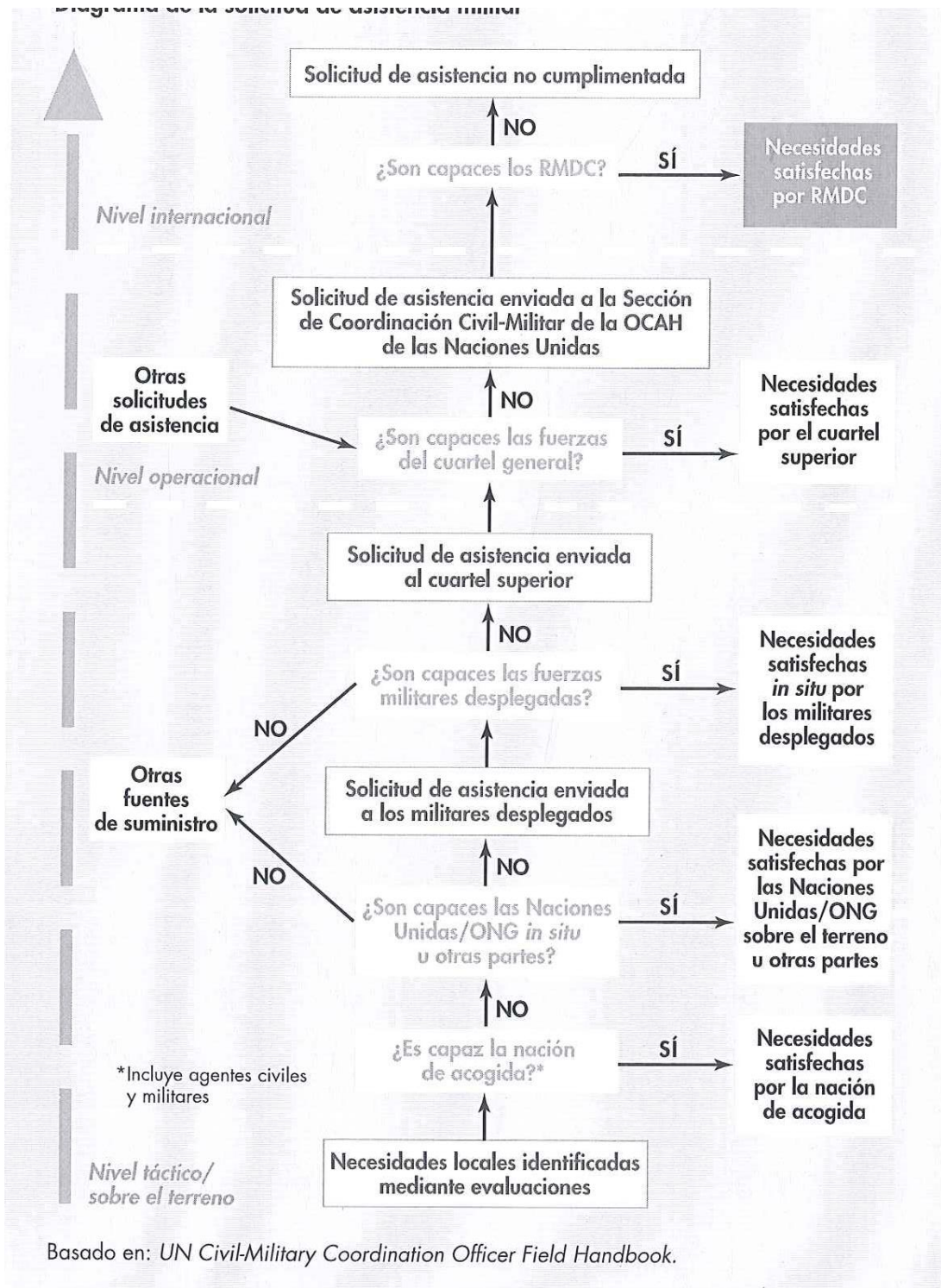
## VII. ANEXOS

1. Sobre el tipo de asistencia más apropiada según el contexto en Guide for the Military (OCHA 2014)

Mission of Military Humanitarian Tasks	Peaceful	Peace & Security Activities		Combat
		Peacekeeping	Peace Enforcement	
Direct Assistance	Maybe	Maybe	No	No
Indirect Assistance	Yes	Maybe	Maybe	No
Infrastructure Support	Yes	Yes	Maybe	Maybe

Figure 6: What type of assistance is appropriate in which context?

2. Diagrama de la solicitud de asistencia militar, en La utilización de recursos militares y de la defensa Civil (OCHA 2001)





### 3. Escort flow chart (step by step process) en Directrices de coordinación entre actores humanitarios y la UNMISS (2014)

1. OCHA submits escort request to JOC. If approved, and the situation is such that requires day-to-day coordination, OCHA delegates overall convoy coordination to the Logistics Cluster.
2. When requests meet the minimum requirement (situation-specific, but normally five trucks), an official request for armed escort is submitted to UNMISS TCC on behalf of the requesting agencies with supporting information (no. trucks, truck model, cargo consignment, etc.)
3. UNMISS reviews the request and responds to the Logistics Cluster within 24 hrs. UNMISS provides Estimated Time of Departure (usually within 72hrs) and other convoy joining instructions including commander contact details.
4. Logistics Cluster records requests in the 'Convoy Planning and Tracking Tool', which is emailed to requesting agencies and relevant UNMISS focal points. A humanitarian focal point is nominated by the Logistics Cluster and contact details passed to the UNMISS convoy commander.
5. Convoy changes such as cancellations due to insecurity or if the minimum number of trucks is reduced making the escort unviable are communicated to all partners via the tracking tool.
6. If demands require more than one movement or there are competing request, Logistics Cluster oversees the prioritization and allocation of convoy spaces amongst agencies based on a cargo priority list developed by the Inter-Sector Working Group.
7. UNMISS provides driver briefing to each participating agency in the convoy the evening before departure outlining planned route, hazard spots, communication channels, breaks, and convoy procedures, etc. Any vehicle/driver not following convoy procedures can, at any time, be expelled from the convoy at the discretion of the UNMISS Convoy Leader.
8. During Convoy assembly, UNMISS reserves the right to remove vehicles, which in their opinion are not roadworthy. This rudimentary inspection by UNMISS to remove clearly identifiable un-roadworthy vehicles in no way constitutes liability on the part of UNMISS as to the roadworthiness of vehicles or of personnel in the convoy. Should a vehicle break down during the convoy, UNMISS Convoy Leader reserves the right to abandon the vehicle should it be deemed necessary due to security, mission vulnerability, or other factors which may endanger the convoy.
9. Should any organization/driver in the convoy choose to abandon the convoy voluntarily, UNMISS Convoy Leader should be informed of the decision to leave via established convoy communications and UNMISS will not be held liable for any incidents which may occur outside of the convoy.
10. Convoy departs early morning. End of day status report is communicated to the Logistics Cluster via UNMISS County HQ reporting on the day's progress and of any issues arising. This information will be communicated to agencies who have trucks on the convoy via the 'Convoy Planning and Tracking Tool'.
11. UNMISS Convoy Leader is responsible for the configuration of the convoy and determine whether or not to abort or re-route the convoy.
12. UNMISS allows 1-2 days for offloading at the final destination point before returning to the point of departure the following day.